Die Gültigkeit der Bestimmungen der vom Bundesrate beschlossenen Verkehrsordnung für die deutschen Eisenbahnen.

Inaugural-Dissertation

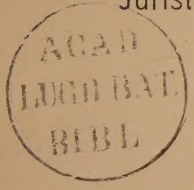
zur Erlangung der Doktorwürde der

Juristischen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Hans Blindow

Referendar.



Ohlau

Buchdruckerei Arthur Hoffmann

1910.

Gedruckt mit Genehmigung der Juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.

Korreferent: Professor Dr. Herb. Meyer.

Herrn Baron von Schroeder

in Dankbarkeit und Verehrung zugeeignet.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung.

§ 1. **Die geschichtliche Entwickelung der Verkehrsordnung.** 1

Erster Abschnitt.

§ 2. **Die rechtliche Natur der Verkehrsordnung.** 5

Zweiter Abschnitt.

Die Gültigkeit der Verkehrsordnung als Ganzes.

A. Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund der Reichsverfassung.

§ 3. 1) Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund eines selbständigen Verordnungsrechtes des Bundesrates. 10

2) Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund eines unselbständigen Verordnungsrechtes des Bundesrates gemäß Art. 7_2 Reichsverfassung. . . 11

§ 4. a) Ist die Verkehrsordnung eine allgemeine Verwaltungsvorschrift im Sinne des Art. 7_2 Reichsverfassung? . . . . . .

§ 5. b) Ist die Verkehrsordnung im Sinne des Art. 7_2 R. V. zur Ausführung eines Reichsgesetzes erforderlich? 17

§ 6. 3) Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung gemäß Art. 45 Reichsverfassung. 19

B. Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund des Handelsgesetzbuchs.

§ 7. 1) Die Zulässigkeit einer Uebertragung des Rechtsverordnungsrechtes auf den Bundesrat durch das Handelsgesetzbuch. 24

Seite

§ 8. 2) Die Form für den Erlaß der Verkehrsordnung ist die der Verordnung, nicht die des Gesetzes. . . . 26

§ 9. 3) Das Recht speziell des Bundesrates zum Erlaß der Verkehrsordnung 28

§ 10. **C. Die Gültigkeit der Publikation der Verkehrsordnung.** 35

§ 11. **D. Die Gültigkeit der Verkehrsordnung mit Rücksicht auf ihren Geltungsbereich.** 36

Dritter Abschnitt.

Die Gültigkeit der einzelnen Bestimmungen der Verkehrsordnung.

§ 12. 1) Die Gültigkeit derjenigen Bestimmungen der Verkehrsordnung, die eine Erweiterung der Verpflichtungen der Bahn gegenüber dem Handelsgesetzbuch enthalten. 39

§ 13. 2) Die Gültigkeit derjenigen Bestimmungen, die eine Beschränkung der Verpflichtungen der Bahn enthalten 43

§ 14. 3) Die Gültigkeit derjenigen Bestimmungen, welche Delegationen zum Erlaß von Verordnungen an andere Behörden enthalten 49

Schluß.

§ 15 Zusammenfassung. 52

Literatur.

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechtes nach preuß. Staatsrecht. 2. Aufl. 1901.

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs. Berlin und Leipzig 1884.

Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902.

Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin 1901.

Arndt, Staats- und Verwaltungsrecht. In Birkmeyers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften 2. Aufl. 1904.

Bessel und **Kühlwetter,** Das preußische Eisenbahnrecht. Köln 1855 und 1857.

Bornhak, Reglement in Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts. Freiburg 1890.

Bornhak, Grundriß des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1910.

Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts. Leipzig 1909.

Bornhak, Die Rechtsgültigkeit der Eisenbahnverkehrsordnung. Im preuß. Verwaltungsblatt Jahrg. 42 No. 15 S. 188 ff.

Coermann, Die Reichseisenbahngesetzgebung. Berlin 1895.

Cosack, Lehrbuch des Handelsrechts. Stuttgart 1910.

Denkschrift des Reichsjustizamtes zum Entwurf des Handelsgesetzbuchs. Berlin 1897.

Düringer und **Hachenburg,** Das Handelsgesetzbuch. Mannheim 1905.

Eger, Handbuch des preußischen Eisenbahnrechts. Breslau Bd. I 1889 Bd. II 1896.

Eger, Das deutsche Frachtrecht. Berlin Bd. III 1891.

Eger, Die Eisenbahnverkehrsordnung vom 26. Oktober 1899. Berlin 1901.

Endemann, Die Rechtsgrundlagen des Eisenbahntransportgeschäfts in Busch's Archiv des allgemeinen deutschen Handels- und Wechselrechts. Bd. 42. 1882.

Endemann, Das Recht der Eisenbahnen. Leipzig 1886.

Fischer, Die Rechtsgültigkeit der Eisenbahnverkehrsordnung. In der Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen. Berlin 1900. Jahrg. 40.

Fleck, Eisenbahntarife und Eisenbahnverbände in Stengels Wörterbuch Bd. I S. 341. Freiburg 1890.

Fritsch, Die Eisenbahnen im Handbuch der Gesetzgebung in Preußen und dem deutschen Reich von Hue de Grais. Berlin 1906. S. 517 ff.

Gerstner, Die neuen Vorschriften in der Eisenbahnverkehrsordnung vom 26. Oktober 1899. Berlin 1900.

Gierke, Der Entwurf des neuen Handelsgesetzbuchs, in der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht Bd. 45 S. 539.

Goldschmidt, Die Haftungspflicht der Eisenbahnen im Güterverkehr in der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht. Bd. 4 S. 539.

Goldschmidt, Handelsrechtliche Erörterungen Zeitschrift für Hand.-Recht Bd. 26 und 28.

Großmann, Nochmals die Eisenbahnverkehrsordnung in der Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen. Jahrg. 41. Berlin 1901.

Haenel, Staatsrecht in Bindings Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft. Leipzig 1892.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht, Bd. II die organisatorische Entwickelung der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1880.

Harburger, Ist die Eisenbahnverkehrsordnung rechtsungültig? Deutsche Juristenzeitung. Jahrg. 1901 S. 59 ff.

Hertzer, Die juristische Bedeutung der Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands nach dem H.-G.-B. von 1897, in der Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnververwaltungen 1898 S. 1127 ff.

Hubrich, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht. Berlin 1905.

Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach preußischem Staatsrecht. Hirth's Annalen 1904.

Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung. Berlin 1883.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.

Kaufmann, Ist die Eisenbahnverkehrsordnung rechtsgültig? Deutsche Juristenzeitung 1901.

Kaufmann, Die wesentlichen Unterschiede des alten und neuen Handelsgesetzbuchs. Berlin 1900.

Kaufmann, Die mitteleuropäischen Eisenbahnen und das internationale Recht. Leipzig 1893.

Koch, Das Frachtgeschäft der Eisenbahnen. Zeitschr. f. d. ges. Hand.-Recht Bd. VIII. Erlangen 1865.

Koehne, Grundriß des Eisenbahnrechts. Berlin 1906.

Kloeppel, Preuß. Jahrbücher Bd. 54 und 52.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht in „Das öffentliche Recht der Gegenwart". Tübingen 1907.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Tübingen und Leipzig 1901 Bd. I, II, III.

Laband, Ist die Eisenbahnverkehrsordnung rechtsgültig? Deutsche Juristenzeitung. Berlin 1900.

Lahusen, Der Bundesrat des Deutschen Reichs und die Eisenbahnbetriebsordnung, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 24 Wien 1897.

Lehmann und **Ring**, Kommentar zum Handelsgesetzbuch. Berlin 1901.

Lehmann, Lehrbuch des Handelsrechts. 1908.

v. d. Leyen, Eisenbahnwesen in Stengels Wörterbuch Bd. I. Freiburg 1890.

v. d. Leyen, Die Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands. Zeitschr. f. d. ges. Handelsrecht Bd. 41. Stuttgart 1893.

v. d. Leyen, Die Fortbildung des Eisenbahnfrachtrechts seit dem Berner internationalen Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr. Zeitschr. f. d. ges. Handelsrecht Bd. 49. Stuttgart 1900.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

E. Meyer, Eisenbahngesetzgebung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon. Berlin 1904.

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1905.

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1883.

Makower, Kommentar zum Handelsgesetzbuch. Berlin 1907.

Mode, Zur Rechtsgültigkeit der Eisenbahnverkehrsordnung. Deutsche Juristenzeitung 1904.

Pappenheim, Das Transportgeschäft nach dem Entwurfe eines Handelsgesetzbuchs. Kiel und Leipzig 1896.

von Rönne, Staatsrecht des deutschen Reichs. Leipzig 1876.

von Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie. Leipzig 1899.

von Rönne, Verfassung des deutschen Reichs. Berlin 1904.

Reindl, Ist die Eisenbahnverkehrsordnung vom 26. Oktober 1899 rechtsgültig erlassen? Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen 1901.

Roesler, Das soziale Verwaltungsrecht. Erlangen 1873.

Rosenberg, Die staatliche Stellung der Reichseisenbahnen, in Hirths Annalen 1902.

Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Berlin 1895.

Schollen, Die Rechtsgültigkeit der Strafdrohung in § 62 der Betriebsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands. Dissertation. Bonn 1897.

Schroetter, Das preuß. Eisenbahnrecht. Berlin 1883.

Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. Freiburg und Leipzig 1897.

von Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart 1886.

Schmeidler, Geschichte des deutschen Eisenbahnwesens. Leipzig 1871.

Thöl, Das Handelsrecht 5. Aufl. Leipzig 1875/76.

Staub, Kommentar zum Handelsgesetzbuch Bd. II. Berlin 1907.

Ulrich, Eisenbahnbetriebsreglements in Stengels Wörterbuch Bd. I. Freiburg 1890,

Wehrmann, Das Eisenbahnfrachtgeschäft. Stuttgart 1880.

Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches Berlin Bd. 1 1895. Bd. II 1897.

Zorn in Hirth's Annalen des Deutschen Reichs 1885.

Einleitung.

§ 1.

Die geschichtliche Entwicklung der Eisenbahnverkehrsordnung.

Im Deutschen Reich befinden sich heute fast sämtliche Eisenbahnen durchweg in Staatshänden und sind vorwiegend öffentliche, der allgemeinen Wohlfahrt dienende Verkehrsanstalten. Dies ist aber das Resultat einer Jahrzehnte langen Entwickelung; denn ursprünglich waren sie reine Privatunternehmen, über die der Staat nur gewisse Hoheitsrechte, wie insbesondere das Recht der Gesetzgebung und Konzessionserteilung für sich in Anspruch nahm. Nur vereinzelt und ganz allmählich gingen die deutschen Staaten dazu über, selbst Bahnen zu bauen und deren Verwaltung in die Hand zu nehmen. Für alle diese Bahnen, Staats- wie Privatbahnen, gab es ursprünglich nun noch kein besonderes Eisenbahnrecht, vielmehr wurden sie als gewöhnliche Frachtführer angesehen und waren nur den allgemeinen Bestimmungen der einzelnen deutschen Partikularrechte über den Frachtvertrag unterworfen; im übrigen stand ihnen das Recht völliger Autonomie zu. Der Frachtvertrag wurde in der ersten Zeit in der Weise schlossen, daß für jeden einzelnen Transport die Bedingungen, unter denen er erfolgen sollte, genau zwischen der Bahn und dem Absender festgesetzt wurden; mit dem Wachsen des Verkehrs genügte aber diese Art des Vertragsabschlusses bald nicht mehr, und es stellte nun jede Bahnverwaltung sog. Reglements

für ihren Bezirk auf, in welchen sie die Bedingungen kundgab, unter denen sie künftighin Transportverträge abschließen wolle. Dadurch aber, daß dies jede einzelne Bahnverwaltung kraft des Rechtes der ihr zustehenden Autonomie tat, wurde eine große Zersplitterung im Eisenbahnwesen herbeigeführt. Denn nicht nur die Staatsbahnen der verschiedenen deutschen Staaten, sondern auch innerhalb der Staaten die zahlreichen Privatbahnen, richteten sich jede für sich nach den von ihnen speziell erlassenen und von denen der anderen Bahnen vielfach wesentlich abweichenden Reglements. Doch bald sahen sich die Bahnen in Folge der Ausdehnung des Verkehrs in ihrem eigenen Interesse genötigt, dieser Zersplitterung durch gemeinschaftliche Aufstellung einheitlicher Reglements ein Ende zu machen. So entstand 1847 der Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen, nachdem ihm bereits kleinere Lokalverbände vorangegangen waren, er umfaßte bald alle deutschen und auch viele außerdeutsche Bahnen. Zunächst stellte er 1847 „Normativbestimmungen über Personen-, Gepäck-, Equipagen- und Viehbeförderung“ auf, dann erließ er 1850 ein einheitliches Vereinsgüterreglement und 1859 ein Personenreglement. Trotzdem war jedoch den Bahnverwaltungen das Recht verblieben, neben diesen Vereinsreglements noch meist zur Ergänzung dieser Spezialreglements für den Lokalverkehr zu erlassen, und sie machten von diesem Rechte den weitgehendsten Gebrauch. Da jedoch die staatlichen wie privaten Eisenbahnen vorwiegend gewerbliche Unternehmungen waren, und ihr Hauptbestreben auf Erzielung eines möglichst hohen Gewinnes sich richtete, so lag die Gefahr nahe, daß das Publikum von ihnen ausgebeutet werden konnte, zumal sie allmählich in den Besitz eines faktischen Beförderungsmonopols kamen und jede Konkurrenz ihnen gegenüber ausgeschlossen war. Sie waren dadurch in der Lage, dem Publikum einseitig die Beförderungsbedingungen vorzuschreiben, und dieses mußte, ob es wollte oder nicht, darauf eingehen. Diesem Mißstande suchte auf die immer lauter werdenden Klagen besonders des Handelsstandes hin das alte H.-G.-B. von 1861 dadurch zu begegnen, daß es, wenn auch nur in geringem Maße, eine Beschränkung der Vertragsfreiheit der Bahnen herbeiführte. Infolgedessen wurde eine Revision des

Vereinsreglements notwendig, welche auch am 1. März 1865 sowohl hinsichtlich des Güter- wie des Personenreglements erfolgte. *)

Von einschneidender Bedeutung für das Eisenbahnwesen ist die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches. Denn auf Grund der Bundes- und der Reichsverfassung wurde dann das Betriebsreglement vom 10. Juni 1870 erlassen, dessen Geltung vom 1. Januar 1872 auf alle deutschen Bahnen ausgedehnt und in welchen das frühere Personen- und Güterreglement verschmolzen wurde. Während die früheren Vereinsreglements nur auf der freien Vereinbarung der privaten und staatlichen Bahnverwaltungen beruhten und daher jederzeit von diesen wieder aufgehoben werden konnten, außerdem jede Bahnverwaltung das Recht hatte, durch Kündigung überhaupt aus dem Verein auszuscheiden, hatte dieses neue sog. Reichsbetriebsreglement unbedingt verbindliche Kraft für alle Bahnverwaltungen. Dadurch war einerseits die Einheitlichkeit im Eisenbahnwesen bedeutend gefördert, andererseits aber wurde durch das Reichsbetriebsreglement die Vertragsfreiheit der Eisenbahnen noch mehr eingeschränkt als durch das alte H.-G.-B., denn es enthält den Verwaltungsbefehl an alle Bahnverwaltungen, bei ihren Beförderungsverträgen die Bestimmungen des Reglements zu befolgen, davon abweichende Vereinbarungen dürfen nur getroffen werden, soweit sie nicht mit dem Reglement in Widerspruch stehen. Seiner rechtlichen Natur nach war das Reichsbetriebsreglement lediglich eine Verwaltungsverordnung; es wandte sich nur an die Eisenbahnverwaltungen und schrieb denselben die von ihnen zu stellenden Vertragsbedingungen einheitlich vor; es enthielt dagegen keine das Publikum unmittelbar verpflichtende Rechtssätze, bedeutete vielmehr diesem gegenüber nur die Aufstellung von Vertragsbedingungen und enthielt die Erklärung, was bei einem künftig abzuschließenden Vertrage lex contractus

*) Eger V.-O. S. 19 Einl., Preuß. Eisenbahnrecht I, S. 65. Bd. II, S. 235 ff Frachtrecht Bd. III, S. 152 ff. Stengel, S. 334 ff. Schmeidler a. a. O. S. 113 ff. Kaufmann Mitteleurop. Eisenb. S. 167 u. 251. Goldschmidt, Zeitschr. f. Hand.-Recht Bd. IV S. 588 ff.

sein solle.[1]) Erst dadurch, daß das Publikum durch Hinweis auf das Reglement z. B. im Frachtbrief sich den Bestimmungen desselben unterwirft, wird es zu einem integrierenden Bestandteil des Frachtvertrages, erst damit erhält es dem Publikum gegenüber überhaupt Wirksamkeit. „Die Bestimmungen desselben kommen daher in jedem einzelnen Falle nicht kraft gesetzgeberischen Willens der Bundesgewalt, sondern kraft des Willens der Vertragschließenden, mithin nicht als Rechtsnormen, sondern als Vertragsbestimmungen zur Anwendung.“[2]) Ueber diese rechtliche Natur des Betriebsreglements als einer bloßen Verwaltungsverordnung an die Eisenbahnverwaltungen herrscht fast in der gesamten Literatur Einigkeit.[3])

An die Stelle dieses alten Betriebsreglements trat später das Betriebsreglement vom 11. Mai 1874. In Folge des am 14. Oktober 1890 abgeschlossenen Berner Uebereinkommens über den internationalen Eisenbahnfrachtverkehr wurde eine grundlegende Aenderung des Betriebsreglements von 1874 notwendig; es wurde ersetzt durch „die Verkehrsordnung für die Haupteisenbahnen Deutschlands“ v. 15. Nov. 1892. Diese wieder wurde, um sie mit dem am 10. Mai 1897 erlassenen neuen Handelsgesetzbuch in Uebereinstimmung zu bringen, einer Umarbeitung unterzogen und als „Eisenbahnverkehrsordnung“ durch Bekanntmachung des Reichskanzlers am 26. Oktober 1899 verkündet. Diese Verkehrsordnung von 1899 wurde nach mehrfachen Abänderungen durch Bekanntmachung vom 23. Dezember 1908 mit Geltung vom 1. April 1909 neu erlassen. (R.-G.-Bl. 1909 S. 93.) Sie ist die jetzt geltende.

---

[1]) Goldschmidt Zeitschr. f. Hand.-Recht S. 594.

[2]) Entsch. R.-O.H.-G, Bd. 19 S. 186.

[3]) Laband Staatsrecht III, S. 121 von d. Leyen Zeitschr. f. H.-R. Bd. 41. S. 510. Endemann Recht d. Eisenb. S. 510 ff. Rechtsgrundlagen S. 226 ff, Eger Verk.-O S. 35 Einl. Wehrmann a. a. O. § 2. Schrötter a. a. O. S. 117. Koch Zeitschr. f. H.-R. B. VIII, S. 403 ff. Eger Frachtr. III S. 152 ff. Goldschmidt Z. f. H.-R. Jahrg. IV. S. 588 ff.

Erster Abschnitt.

§ 2.

Die rechtliche Natur der Verkehrsordnung.

Bevor man prüft, ob die Bestimmungen der geltenden Verkehrsordnung Gültigkeit haben, muß man sich über die rechtliche Natur derselben klar sein. Während nämlich die alten Betriebsreglements und die Verk.-O. von 1892 nur eine Verwaltungsverordnung waren, ist die Verk.-O. von 1899 und die jetzt geltende von 1908 eine Rechtsverordnung, die sich nicht nur an die Eisenbahnverwaltungen wendet, sondern auch das Publikum unmittelbar verpflichtende Rechtssätze enthält. Diese so einschneidende Aenderung im Rechtscharakter der Verk.-O. ist durch das neue Handelsgesetzbuch von 1997 herbeigeführt worden. Hierin stimmt die gesamte Literatur[1]) überein, nur Bornhak[2]) behauptet, daß die Verk.-O. ihren bisherigen rechtlichen Charakter auch nach dem neuen H.-G.-B. behalten habe. Demgegenüber sagt jedoch einmal die Denkschrift zum Entwurfe eines Handelsgesetzbuches[3]): „Die gegenwärtig in Geltung befindlichen Vorschriften der E.-V.O. über die Haftung der Eisenbahnen erlangen nur als Bestandteil des einzelnen Frachtvertrages verbindliche Kraft für das Verhältnis der Eisenbahn zum Absender und Empfänger. Mit der wirklichen Sachlage steht diese Regelung nicht mehr im Einklang, denn tatsächlich ist die Befugnis der Eisenbahn, den Umfang ihrer Haftpflicht innerhalb der vom H.-G.-B. gezogenen Grenzen durch Vertrag festzusetzen, weggefallen, seitdem die den Vertragsinhalt bildenden Bestimmungen im Verordnungswege in bindender Weise vorgeschrieben sind. Unter diesen Umständen scheint es einfacher, die Haftung der Eisen-

[1]) vgl. Laband Staatsr. III, S. 122. Eger Verk.-O. S 35 Einl. Staub u. Markower Anm. zu § 453. Arndt Staatsr. S. 313. von d. Leyen Zeitschr. f. H.-R. Bd. 49, S. 432 ff. Pappenheim a. a. O. S. 2) ff. u. and.

[2]) Preuß. Verwaltungsblatt Jahrg. 42 S. 188 ff.

[3]) Denkschrift S. 269 ff.

bahn derart zu regeln, daß die betreffenden Vorschriften unmittelbar d. h. ohne den Umweg einer Aufnahme in den Frachtvertrag, zur Anwendung kommen .... Es entspricht nicht der Natur der Sache, daß die Normen, welche für das Verhältnis der Beteiligten maßgebend sein sollen, statt durch Aufstellung der betreffenden Rechtssätze auf dem Umwege einer Nötigung zu vertragsmässigen Feststellungen zur Geltung gebracht werden. Wenn mit Rücksicht auf diesen Gesichtspunkt die Vorschriften über die Haftpflicht der Eisenbahnen als unmittelbar zur Geltung kommende Rechtssätze in den Entwurf aufgenommen sind, so ist auch den übrigen Bestimmungen der Verk.-O., wenngleich sie nicht dem Gesetze selbst einverleibt werden können, die gleiche Bedeutung beizulegen. Hierdurch werden auch die in mehrfacher Hinsicht unbefriedigenden Ergebnisse vermieden, welche der gegenwärtige Rechtszustand zur Folge hat. Insbesondere gilt dies in Betreff der Frage, inwieweit das Rechtsmittel der Revision auf eine Verletzung der E.-V.O. gestützt werden kann. .... Bei der Wichtigkeit der in Betracht kommenden Fragen darf dem höchsten Gerichtshofe die Entscheidung über die Auslegung der E.-V.-O. jedenfalls nicht entzogen werden, und schon aus diesem Grunde ist es notwendig, der letzteren die Bedeutung einer eigentlichen Rechtsverordnung beizulegen".

Aus dieser Denkschrift geht klar hervor, daß die V.-O. von jetzt an eine Rechtsverordnung sein soll, und sie unterrichtet uns zugleich über die Gründe. Es soll ihr deswegen diese veränderte Bedeutung beigelegt werden, weil die bisherige Regelung nicht mehr den heutigen Verhältnissen entspricht, insbesondere aber, damit jetzt auch eine Revision auf die Verletzung ihrer Normen gestützt werden kann.

Daß die neue V.-O. als Rechtsverordnung anzusehen ist, geht auch aus den Beratungen des Reichstags hervor. So begrüßte es der Abgeordnete Bassermann, „daß man der V.-O. im Gesetz ausdrücklich den Charakter einer Rechtsnorm verliehen habe[1])", und der Abgeordnete Stadthagen[2]) tadelte es, „daß in

[1]) vergl. Stenographische Berichte 1895/1897 Bd. VI S. 4589.

[2]) Stenographische Berichte a. a. O. S. 4592.

dieser nackten Art die einseitig aufgestellte V.-O. als Rechtsordnung anerkannt ist". Beide waren also jedenfalls darin einig, daß die neue V.-O. eine Rechtsverordnung sein solle.

Noch mehr beweisend hierfür aber ist der Wortlaut des Handelsgesetzbuchs selbst.

§ 454 erklärt: „Auf das Frachtgeschäft der dem öffentlichen Güterverkehr dienenden Eisenbahnen finden die Vorschriften des vorigen Abschnitts insoweit Anwendung, als nicht in diesem Abschnitt oder in der Eisenbahnverkehrsordnung ein anderes bestimmt ist." Hierbei ist zu beachten, daß in dem neuen H.-G.-B. die allgemeinen Regeln über den Frachtvertrag im Abschnitt VI enthalten sind und daß als eine besondere Art dieses Frachtvertrages der Eisenbahnfrachtvertrag im Abschnitt VII unter dem Titel „Beförderung von Gütern und Personen auf den Eisenbahnen" geregelt ist. § 454 bestimmt nun, daß die Vorschriften des Abschnitts VII und die Eisenbahnverkehrsordnung den allgemeinen Regeln über den Frachtvertrag im Abschnitt VI vorgehen sollen. Dadurch nun, daß das H.-G.-B. die Verkehrsordnung hier ausdrücklich als Rechtsquelle bezeichnet und sie den Vorschriften des Abschnitts VII gleichstellt, damit ist ausgedrückt, daß die V.-O. dieselbe Kraft haben soll, wie die gesetzlichen Bestimmungen selbst, sie ist damit zu einer allgemein verbindlichen Rechtsnorm erhoben. Dem entsprechend verweist das H.-G.-B. in zahlreichen Fällen auf die Vorschriften der V.-O. zur Ergänzung seiner eignen gesetzlichen Bestimmungen, so in den §§ 453 I Ziff. 3 und II, 454, 459,6, 460,1, 462, 463,1, 464,1, 465,2, 466,2—3. Wenn es irgendeinen Punkt nicht selbst näher regeln wollte, so sollen dann eben die Vorschriften der V.-O. Anwendung finden, so als wenn sie im Gesetz selbst enthalten wären.

Von Wichtigkeit ist auch § 471. Hiernach „können gewisse Verpflichtungen der Eisenbahnen weder durch die Eisenbahnverkehrsordnung noch durch Verträge ausgeschlossen oder beschränkt werden." Aus dieser Nebeneinanderstellung der V.-O. und der Verträge kann man nun nicht etwa folgern, wie Bornhak, daß sie keine Rechtsverordnung sei. Denn dann wäre ihre ausdrückliche Erwähnung neben den Verträgen überflüssig, da ja dann die Bestimmungen der V.-O. sowieso auch

nur als Vertragsbestimmungen, nicht aber durch ihr bloßes Vorhandensein die in § 471 erwähnten Verpflichtungen der Eisenbahnen ausschliessen könnten. Gerade die Nebeneinanderstellung zeigt vielmehr, daß die Bestimmungen der V.-O. mehr sein müssen als bloße Vertragsbestimmungen. Besonders aber zeigt sich die Rechtsnormeneigenschaft der V.-O. in § 471,2 „Vereinbarungen, die mit den Vorschriften der V.-O. im Widerspruch stehen, sind nichtig." Dadurch ist ihren Bestimmungen der Charakter von zwingenden Rechtssätzen beigelegt.

Ebenso wie für den Frachtverkehr die V.-O. eine Ergänzung der gesetzlichen Normen bildet, so auch für den Personenverkehr, nur daß hier das Gesetz selbst keine Vorschriften gibt, sondern die Regelung ganz der V.-O. überläßt. Auch der Personenverkehr ist aber dem Gesetz einverleibt, und auch hier in § 472 die V.-O. ausdrücklich als Rechtsquelle anerkannt.

Doch die Bestimmungen des H.-G.-B. finden eine Ergänzung nicht nur in der Verkehrsordnung, sondern auch in den Beförderungsbedingungen der Kleinbahnen. Auf das Gebiet dieser nämlich findet die Verkehrsordnung keine Anwendung, vielmehr gelten hier die von den betreffenden Bahnverwaltungen aufgestellten Beförderungsbedingungen. Auch hier könnte es fraglich erscheinen, ob diese Rechtscharakter haben, zumal sich § 471 H.-G.-B. nicht auf sie erstreckt, sie also jedenfalls nicht wie die V.-O. absolut zwingende Rechtssätze enthalten. Das H.-G.-B. bestimmt jedoch, daß in denjenigen in § 473 aufgezählten Fällen, in denen das Gesetz auf die Verkehrsordnung verweist, an Stelle dieser die Beförderungsbedingungen maßgebend sein sollen. Damit sind diese der Verkehrsordnung vollkommen gleichgestellt, beide sollen, jedes auf seinem Gebiet zur Ergänzung der gesetzlichen Normen dienen. Es ist aber anzunehmen, daß die unmittelbar verbindlichen Rechtssätze des H.-G.-B. ergänzt werden sollen nicht durch die Aufstellung bloßer Vertragsbestimmungen, sondern ebenfalls wieder durch unmittelbar verbindliche Rechtssätze. Denn die Verkehrsordnung und die ihr gleichgestellten Beförderungsbedingungen sollen doch gesetzesgleiche Wirkung haben. Sind sie also bloße Vertragsbestimmungen, so ist dies ausgeschlossen; denn diese erlangen überhaupt Wirksamkeit dem Publikum

gegenüber erst mit der Aufnahme in den Frachtvertrag. Man wird daher die Beförderungsbedingungen als Rechtsnormen ansehen müssen.[1]) Sieht man aber in den Beförderungsbedingungen Rechtsnormen, so wird man der V.-O. die Rechtsnormeneigenschaft unmöglich absprechen können.

Es ist also somit als unzweifelhaft und erwiesen anzusehen, daß die V.-O. eine Rechtsverordnung ist; und zwar ist sie ihrem überwiegenden Inhalt nach ein Privatrechtsgesetz, in Abschnitt II und teilweise in Abschnitt III enthält sie auch einige Betriebsvorschriften.[2])

Aber nicht nur die bei Verkündung des H.-G.-B. geltende V.-O. hat den Charakter einer Rechtsverordnung erhalten, sondern auch alle Aenderungen derselben; denn dadurch, daß das H.-G.-B. ganz allgemein auf „die Eisenbahnverkehrsverordnung" verweist, nimmt es nicht auf die damals geltende, sondern auf die jeweilig geltende V.-O. Bezug. Mithin hat auch die V.-O. von 1908 diesen Charakter.[3])

Bei dieser veränderten rechtlichen Natur der V.-O. fragt es sich, ob die Grundlagen, auf denen die bisherige V.-O. beruhte, auch für die neue ausreichend sind. Sowohl die neue V.-O. von 1899 und 1908 wie die alten Betriebsreglements sind vom Bundesrat auf Grund des Art. 45 Reichsverf. beschlossen worden. Schon hinsichtlich dieser war es streitig, ob der Bundesrat zu ihrem Erlaß befugt sei, um so mehr sind gegen die Gültigkeit der neuen V.-O. mit ihrem wesentlich anderen rechtlichen Charakter Bedenken erhoben worden.

---

[1]) Pappenheim S. 20. Kaufmann Deutsche Jurist. 1901 u. wesentl. Unterschiede des alten u. neuen H.-G.-B. S. 156—165. Laband Staatsr. III, S. 122. Staub, Kom. § 454, 471, 472. Makower Kom. § 473.

[2]) Laband Staatsr. III, S. 122. Hertzer a. a. O. Eisenb.-Zeitung 1898 S. 1127 ff.

[3]) Staub a. a. O. zu § 453. Anm. 3. Makower zu 453 III c.

Zweiter Abschnitt.

Die Gültigkeit der Verkehrsordnung als Ganzes.

A. Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund der Reichsverfassung.

§ 3.

1) Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund eines selbständigen Verordnungsrechtes des Bundesrates.

Bei der Frage nach der Gültigkeit der neuen Verkehrs-Ordnung von 1899 und 1908 wird, da sie eine Rechts-Verordnung ist, zunächst zu prüfen sein, ob der Bundesrat Rechtsverordnungen erlassen kann und worauf sich dieses Recht gründet. Ein solches Recht kann beruhen auf der besonderen Ermächtigung eines Reichsgesetzes oder auf der Reichsverfassung, und zwar nicht nur auf einer besonderen Bestimmung der Reichsverfassung, die dem Bundesrat ausdrücklich dieses Recht überträgt, vielmehr kann auch aus ihrem Grundgedanken hervorgehen, daß der Bundesrat kraft seiner Stellung im Gesamtorganismus des Reiches dieses Recht haben, daß ihm ein sog. selbständiges Verordnungsrecht zustehen soll. Dieser von Zorn[1]) und Kloeppel[2]) vertretenen Ansicht gegenüber muß man jedoch mit Laband[3]) an dem Grundsatz festhalten, daß im Deutschen Reich Rechtsvorschriften stets im Wege der Gesetzgebung zu erlassen sind, ein Grundsatz, der in der Reichsverfassung als selbstverständlich vorausgesetzt ist, und daß es zum Erlaß von Rechtsverordnungen stets einer besonderen gesetz-

[1]). Hirts Annalen 1885 S. 313 ff.

[2]). Preuß. Jahrbücher Bd. 52 S. 172 Bd. 54 S. 383 ff.

[3]). Staatsrecht II, S. 82.

lichen Delegation bedarf. „Denn die Vertretung des Gesetzes durch eine Verordnung ist Abweichung von der verfassungsmäßigen Organisation und Funktion der gesetzgebenden Faktoren".[1])

2) Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund eines unselbständigen Verordnungsrechtes des Bundesrates gemäß Art. 7, 2 R.-V

§ 4.

a) Ist die Verkehrsordnung eine allgemeine Verwaltungsvorschrift im Sinne des Art. 7, 2 R.-V?

Ein selbständiges Verordnungsrecht des Bundesrates muß somit verneint werden, wohl aber kann ihm ein unselbständiges zustehen. Insbesondere hat man ein solches aus Art. 7, 2 R.-V. abgeleitet, hierin liege eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlaß von Rechtsverordnungen.[2])

Art. 7, 2 lautet: „Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist". Hierbei wird es darauf ankommen, ob man in Art. 7 unter „Verwaltungsvorschriften" auch Rechtsverordnungen zu verstehen hat. Um diese Frage richtig beantworten zu können, muß man sich zunächst über zwei fast in der gesamten Literatur[3]) anerkannte Einteilungen der Verordnungen, nämlich in Verordnungen im materiellen und Verordnungen im formellen Sinne klar sein. Verordnung im materiellen Sinne ist lediglich eine Anordnung auf dem Gebiet der Verwaltung unter Ausschluß von Rechtsvorschriften. Sie ist nach Laband[4]) „die Ausübung der freien Regierungstätigkeit oder der Gesetzesvollziehung auf dem von den Gesetzen den Verwaltungsbehörden freigelassenen Gebiete staatlicher Fürsorge, welche nicht Recht schafft, sondern sich innerhalb der vom Recht gesetzten Schranken bewegt." Verordnung im formellen Sinne dagegen bedeutet „alle im

[1]) Haenel Studien II S. 64.
[2]) Arndt, Verordnungsrecht S. 9 ff.
[3]) Vgl. die bei Laband Staatsr. II S. 78 angeführte Literatur.
[4]) Staatsr. II, S. 79.

Wege der Verordnung ergangenen Anordnungen",[1]) alle von der Verwaltung erlassenen Vorschriften. Es scheiden hier demnach aus diejenigen Anordnungen auf dem Gebiete der Verwaltung, für welche die Mitwirkung der Volksvertretung vorgeschrieben ist, andererseits fallen unter diesen Begriff die Anordnungen von Rechtsregeln, deren Erlaß man auch ohne Zustimmung der Volksvertretung für statthaft erklärt hat, und zwar in den Formen, die im allgemeinen nur für den Erlaß von Verwaltungsakten ausreichend sind. Damit ist die andere wichtige Einteilung in Rechts- und Verwaltungs-Verordnungen gegeben. Letztere sind gleichbedeutend mit Verordnungen im materiellen Sinne, während die Verordnungen im formellen Sinne sowohl die Verwaltungs- wie auch die Rechtsverordnungen umfassen.

Sind nun unter Verwaltungsvorschriften in Art. 7 Verordnungen im materiellen oder formellen Sinne, bloße Verwaltungs- oder auch Rechtsverordnungen zu verstehen? Da die Reichsverfassung sowohl den materiellen wie den formellen Gesetzes- und Verordnungsbegriff kennt, kann für die Frage, in welchem Sinne „Verwaltungsvorschrift" in Art. 7 gebraucht ist, allein maßgebend sein, die unmittelbare Entstehungsgeschichte dieses Artikels und der Sprachgebrauch der Reichsverfassung selbst.

Art. 7 R.-V. ist entnommen aus Art. 37 der Norddeutschen Bundesverfassung. Dieser, welcher wieder eine Nachbildung des Art. 8 Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 § 12 ist, lautet: Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen. Art 35 aber bezog sich auf die Zoll- und Steuergesetzgebung. Art. 37 ist nun in der Reichsverfassung aus dem Abschnitt über Zoll- und Steuerwesen herausgenommen und als Art. 7 in den Abschnitt, der vom Bundesrat handelt, gestellt. Wenn danach der Bundesrat jetzt nicht mehr bloß über die zur Ausführung der Zoll- und Steuergesetze dienenden, sondern über die zur Ausführung eines jeden Reichsgesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften zu beschließen hat, ein Recht, das ihm im Norddeutschen Bund nicht zustand,

[1]) Jellinek a. a. O. S. 368.

so ist doch anzunehmen, daß das Wort Verwaltungsvorschriften hier in der Reichsverfassung denselben Sinn hat und haben soll, den es in der Norddeutschen Verfassung und dem alten Zollvereinigungsvertrag sowie überhaupt in der damaligen Zoll- und Steuergesetzgebung hatte. Es kann nun keinem Zweifel unterliegen, daß in diesen Gesetzen unter Verwaltungsvorschriften nicht blos Verwaltungsverordnungen, sondern auch Rechtsvorschriften mitverstanden wurden, daß dieses Wort alle von der Verwaltung erlassenen Vorschriften bedeutete. „Nur in diesem Sinne ist das Wort eine in der positiven Gesetzgebung feststehende Terminologie."[1]) Als Beispiele seien angeführt das preußische Zollstrafgesetz v. 23. Jan. 1838 § 18, dann besonders das Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 § 152, das Brausteuergesetz vom 31. Mai 1872 § 35, Tabaksteuergesetz vom 16. Juli 1879 § 40, Zuckersteuergesetz vom 9. Juli 1887 § 49 und andere. Alle diese Gesetze bedrohen „die Uebertretung der Vorschriften des Gesetzes sowie die in Folge derselben öffentlich bekannt gemachten Verwaltungsvorschriften" mit Strafen. Es folgt daraus, daß diese Verwaltungsvorschriften sich nicht nur an die Behörden sondern an jedermann wenden sollen, daß sie objektives Recht schaffen sollen; und in der Tat haben auch die einzelnen zu diesen Gesetzen erlassenen Regulative diesen Charakter gehabt. „Es wurde durch sie dem Publikum vielfach nicht bloß eine administrative Begünstigung, sondern ein festes Recht gewährt."[2]) Sonach enthalten zweifellos diese Verordnungen nicht nur Dienstbefehle an die Behörden, sondern auch die Untertanen unmittelbar verpflichtende Rechtssätze. Laband[3]) erkennt dies zwar an, behauptet aber, die in diesen Verordnungen enthaltenen Rechtssätze beruhten auf den betreffenden Gesetzen selbst, zu deren Ausführung die Verordnungen ergangen seien; diese Gesetze seien entweder Blankettstrafgesetze oder sie enthielten spezielle Delegationen. Abgesehen davon, daß letzteres nicht für alle Fälle zutrifft,[4]) wird dies auch nicht bestritten. Aber das ist hier

[1]) Haenel, Staatsr. S. 283.
[2]) Haenel Studien II S. 72.
[3]) Staatsr. II S. 86.
[4]) Arndt, Verordnungsrecht S. 42 Nr. 2.

vollkommen gleichgültig, denn es handelt sich hier nicht um die Frage, worauf die betreffenden Verordnungen ihre Gültigkeit gründen, sondern darum, daß sie in Ausführung dieser Gesetze ergangen sind, daß sie sich als „Verwaltungvorschriften" im Sinne dieser Gesetze darstellen. Weil sie aber in dieser Eigenschaft auch Rechtssätze enthielten, was Laband selbst zugibt, so ist damit als erwiesen anzusehen, daß im Sinne der alten Zoll- und Steuergesetze und somit auch der Norddeutschen Verfassung unter „Verwaltungsvorschriften" auch Rechtsverordnungen zu verstehen sind. Wenn aber der Bundesrat des Norddeutschen Bundes ermächtigt war, in Zoll- und Steuersachen auch Rechtsvorschriften zu erlassen, so muß, da Art. 7 jetzt nicht mehr blos für das Zoll- und Steuergebiet, sondern für alle Reichsgesetze gilt, dem Bundesrat dasselbe Recht hinsichtlich dieser zustehen, wie dem früheren Bundesrat hinsichtlich der Zoll- und Steuergesetze.

Noch mehr beweisend aber ist der Sprachgebrauch der Reichsverfassung selbst dafür. Art. 37 R.-V. lautet: „Bei der Beschlußnahme über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen gibt die Stimme des Präsidiums alsdann den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschrift oder Einrichtung ausspricht." Versteht man unter Verwaltungsvorschriften hier nur Verwaltungsverordnungen, so würde also nur bei diesen eventuell das Präsidium den Ausschlag geben können. Da jedoch auch Rechtsvorschriften zur Ausführung der Zoll- und Steuergesetze notwendig sind und diese meistenteils zusammen mit Verwaltungsanordnungen erlassen werden, gleichgültig, ob ihre Gültigkeit auf Art. 7 oder spezielle Delegation gestützt wird, so müßte jede Vorschrift einer solchen Verordnung darauf hin geprüft werden, ob sie eine Verwaltungsanordnung oder eine Rechtsvorschrift enthält, denn nur bei ersteren könnte das Präsidium den Ausschlag geben, nicht aber bei letzteren. Eine ähnliche unmögliche Schlußfolgerung ergibt sich, wenn man Artikel 5, 2 mit Art. 37 vergleicht. Hiernach „gibt auch bei Gesetzesvorschlägen über die in Art. 35 bezeichneten Abgaben im Bundesrat unter denselben Voraus-

setzungen wie nach Art. 37 die Stimme des Präsidiums den Ausschlag.“ Versteht man unter Verwaltungsvorschriften in Art. 37 nur Verwaltungsverordnungen, so hätte das Präsidium nach Art. 5, 2 zwar ein Vetorecht bei Gesetzesvorschlägen über die in Art. 35 bezeichneten Abgaben und nach Art. 37 ein Vetorecht bei den zur Ausführung dieser Gesetze des Art. 35 erlassenen Verwaltungsverordnungen, dagegen kein Vetorecht bei etwaigen zur Ausführung erlassenen Rechtsverordnungen. Es ist nicht anzunehmen, daß dies die Absicht der Reichsverfassung ist.[1])

Ferner heißt es in Art. 38, daß von dem Ertrag der Zölle und anderer Abgaben, der in die Reichskasse fließen soll, in Abzug zu bringen sind „die auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermäßigungen.“ Solche Steuervergütungen und Ermäßigungen sind aber Rechtsnormen, sie können nur auf Gesetzen oder Rechtsverordnungen beruhen. Wenn nun hier Gesetze und allgemeine Verwaltungsvorschriften in Gegensatz gestellt sind, so kann daher beides nur einen formellen Sinn haben. Es müssen, da die Steuervergütungen und Ermäßigungen sowohl auf Gesetzen, als auch auf Verwaltungsvorschriften beruhen können, beide Rechtsnormen enthalten. Daß also somit in Art. 38 ebenfalls unter Verwaltungsvorschriften Rechtsverordnungen zu verstehen sind, gibt auch Laband[2]) zu, erklärt dies aber damit, daß die Steuervergütungen zwar auf Grund spezieller gesetzlicher Ermächtigungen ergangen seien, aber in Verbindung mit Verwaltungsverordnungen und man dafür in ungenauer Weise lieber den Ausdruck „Verwaltungsvorschriften“ statt den schwerfälligen Ausdruck „Vorschriften, die im Verwaltungswege ergangen sind“, gebraucht habe. Wie dem auch sei. Mag man dieser wenig befriedigenden Erklärung zustimmen oder nicht, jedenfalls steht fest, daß unter Verwaltungsvorschriften in Art. 38 auch Rechtsvorschriften zu verstehen sind; nur dieses ist zu beweisen.[3])

[1]) Arndt Selbstverordnungsrecht S. 252. Arndt Staatsrecht S. 201 Lahusen Bd. 24 S. 369 ff.

[2]) Staatsr. II, S. 87.

[3]) Arndt Verordnungsrecht S. 35 ff.

Endlich könnte noch Art. 48,2 herangezogen werden, worin es heißt: „Die in Art. 4 vorgesehene Gesetzgebung des Reichs in Post- und Telegraphenangelegenheiten erstreckt sich nicht auf diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der Norddeutschen Post- und Telegraphen-Verwaltung maßgebend gewesenen Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen ist.“ Es steht hier also die reglementarische Festsetzung und administrative Anordnung im Gegensatz zur formellen Gesetzgebung und bedeutet dasselbe wie Verwaltungsvorschriften. Es wurden nun aber zur Zeit des Norddeutschen Bundes und schon vorher in Post- und Telegraphenangelegenheiten auf diesem Wege auch Rechtsvorschriften erlassen. Vgl. z. B. § 50 des Postgesetzes vom 5. Juni 1852 und das auf Grund desselben ergangene Reglement vom 21. Dezember 1860. Mithin geht auch hieraus hervor, daß unter Verwaltungsvorschriften auch Rechtsvorschriften mitzuverstehen sind. Laband[1]) wendet hiergegen ein, daß, wenn dies der Fall wäre, es der Festsetzung in Art. 48, 2 nicht bedurft hätte, dann würde Art. 7 genügen, daß dies aber geschehen sei, daraus folge gerade das Gegenteil. Doch hiergegen ist zu sagen, daß die Festsetzung in Art. 48,2 sehr wohl nötig war, denn es wird hier in Verbindung mit Art. 50 dem Kaiser, nicht aber dem Bundesrat ein Verordnungsrecht übertragen; dann aber handelt es sich hier nicht nur um Verordnungen speziell zur Ausführung von Reichsgesetzen, sondern um die Uebertragung eines Verordnungsrechtes mit anderem Umfang.[2])

Nach alledem wird man zu der Ansicht kommen müssen: Da an den wenigen Stellen der Reichsverfassung, wo das Wort „Verwaltungsvorschrift“ überhaupt vorkommt, es einen übereinstimmenden Sinn hat und da es diesen Sinn besonders in einem Zusammenhang hat, aus dem Art. 7 entnommen ist, da ferner anzunehmen ist, daß dasselbe Gesetz dasselbe Wort überall auch in demselben Sinn gebraucht, so wird man unter Verwaltungsvorschriften im Sinne der Reichverfassung, insbesondere

[1]) Staatsr. II S. 86.

[2]) Arndt Verordnungsrecht S. 35 ff.

auch im Sinne des Art. 7 auch Rechtsverordnungen zu verstehen haben.

Einzugehen wäre endlich noch auf die Entscheidungen der höchsten Gerichtshöfe, insbesondere des Reichsgerichts. Hier ist die Judikatur eine schwankende. Hubrich[1]) hat zwar nachzuweisen gesucht, daß das Reichsgericht unter Verwaltungsvorschriften in Art. 7 nur Verwaltungsverordnungen versteht; jedoch gibt es genug Entscheidungen, welche der hier vertretenen Ansicht folgen. Vergl. z. B. Entsch. des Reichsoberhandelsgerichts 2. Juni 1876 hinsichtlich des Bahnpolizeireglements Bd. 21 S. 62. Entsch. des Reichsgerichts 26. März 1901 Bd. 48 S. 84, Bd. 43 S. 95. Oberwaltungsgericht Bd. 37 S. 457.

§ 5.

b) Ist die Verkehrsordnung im Sinne von Art. 7, 2 Reichsverfassung zur Ausführung eines Reichsgesetzes erforderlich?

Wenn somit auch nachgewiesen ist, daß der Bundesrat auf Grund von Art. 7 auch Rechtsverordnungen erlassen darf und die Verkehrsordnung also ebenfalls als Verwaltungsvorschrift im Sinne dieses Artikels anzusehen ist, so ist damit ihre Gültigkeit noch nicht begründet. Denn das Verordnungsrecht des Bundesrates aus Art. 7 unterliegt noch erheblichen Beschränkungen. Die Verkehrsordnung muß nämlich weiter auch zur Ausführung eines Reichsgesetzes erforderlich sein. Was versteht man nun zunächst unter Ausführung? Es kann bedeuten sowohl „Die Detaillierung, Entwicklung, Entfaltung der gesetzlichen Regeln durch Ergänzungsbestimmungen“,[2]) Erlaß von Rechtsvorschriften oder auch die Handhabung der gesetzlichen Regeln durch Erlaß von Anweisungen an die Behörden, damit diese hiernach die Bestimmungen des Gesetzes im konkreten Fall zur Vollziehung bringen. Ausführungsbestimmungen können hiernach an sich sowohl Verwaltungs- wie Rechtsverordnungen sein.

Art. 7 verlangt aber weiter, daß diese Ausführungsbestimmungen auch zur Ausführung eines Reichsgesetzes „er-

[1]) Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff.

[2]) Laband Staatsr. II S. 81.

forderlich" sind. Auf das Wort „erforderlich" ist hierbei um so mehr Gewicht zu legen, da es erst durch die Reichsverfassung an die Stelle von dem in dem entsprechenden Artikel der Norddeutschen Verfassung gebrauchten Ausdruck „dienend" gesetzt ist. Manche Bestimmungen sind zur Ausführung eines Gesetzes wohl „dienend", vielleicht „zweckmäßig", aber nicht alle sind dazu „erforderlich". Dies ist nur dann der Fall: „Wenn die erkennbare Absicht des auszuführenden Gesetzes dahin geht, daß seine Anordnungen unmittelbar ohne Dazwischentreten eines weiteren gesetzgeberischen Aktes Geltung haben und darum den ihrem Inhalt entsprechenden praktischen Erfolg erzielen sollen, wenn aber die Verwirklichung der Absicht des Gesetzes durch den Erlaß einer anderweiten Anordnung bedingt ist."[1]) Es muß also aus dem Gesetz hervorgehen, daß noch eine Anordnung zu seiner Ausführung notwendig ist, daß aber diese Anordnung nicht in Form des Gesetzes, sondern der Verordnung ergehen soll. Hiermit scheiden diejenigen Ausführungsbestimmungen sofort aus, deren Erlaß in Gesetzesform das Gesetz ausdrücklich vorschreibt, wie z. B. das Zwangsversteigerungsgesetz, auf das die Z.-P.-O. in § 869 verweist. Weiter aber scheiden aus die Verwaltungsverordnungen. Sie sind vollständig unselbständig neben dem Gesetz und bezwecken nur die Handhabung und Anwendung desselben. Sie sind schon immer dann im Sinne von Art. 7 zur Ausführung „erforderlich", wenn das Gesetz nicht ohne Weiteres unmittelbar zur Anwendung kommen kann. Schon wenn nur dies nachgewiesen ist, ist der Bundesrat zu ihrem Erlaß berechtigt, denn „jedes Gesetz will notwendig, selbstverständlich und allgemein seine Vollziehung.[2]) Die Rechtsverordnung dagegen steht selbständig neben dem Gesetz, kann auch ohne Vorhandensein eines solchen erlassen werden; sie enthält wie dieses Rechtsnormen. Für den Erlaß von Rechtsvorschriften ist aber grundsätzlich die Form des Gesetzes vorgeschrieben, ihr Erlaß durch den Bundesrat im Verwaltungswege in Form der Verordnung bildet die Ausnahme. Dies gilt auch für solche Rechtsvorschriften, die in Ausführung eines

[1]) Haenel, Staatsr. S. 279.
[2]) Haenel Staatsrecht S. 279 ff.

Reichsgesetzes ergehen sollen; dann spricht stets eine Vermutung gegen ihren Erlaß in Form der Verordnung. Diese Vermutung muß widerlegt werden durch den Nachweis, daß es in der erkennbaren Absicht des Gesetzes liegt, daß doch die in Betracht kommenden Rechtssätze nicht durch Gesetz, sondern gerade durch eine Verordnung geregelt werden sollten. Nur dann ist eine Rechtsverordnung zur Ausführung eines Gesetzes auch „erforderlich", wenn das auszuführende Gesetz selbst ihren Erlaß vorschreibt. sei es in Form des Gebots oder der Ermächtigung, sei es ausdrücklich oder stillschweigend.[1]) Hieraus ergibt sich, daß der Bundesrat auf Grund von Art. 7 allein kein Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen hat, sondern nur in Verbindung mit einem auszuführenden Gesetze. Daher kann der Bundesrat nur dann die Verkehrsordnung auf Grund von Art. 7 erlassen, wenn ein Reichsgesetz ihren Erlaß in Form der Verordnung verlangt.

Daß die Reichsverfassung ein Reichsgesetz ist und sich Art. 7 ebenfalls auf sie bezieht. ist wohl kaum bestritten.[2]) Dies gilt jedoch darum nicht auch für alle Artikel derselben in gleicher Weise, so z. B. nicht für Art. 4, 8, zu dem die Verkehrsordnung als Ausführungsverordnung in Betracht kommen könnte. „Solche Verfassungsklauseln, welche dem Reiche die Kompetenz zusprechen, einen Gegenstand der rechtlichen Regelung zu unterziehen, fallen niemals unter den Begriff des Gesetzes im Sinne von Art. 7."[3]) Durch Art. 4 wird dem Reiche gerade das Recht der Gesetzgebung übertragen, daher das Recht des Bundesrates, diese Materien durch Verordnung zu regeln, ausgeschlossen; nur zu schon ergangenen Reichsgesetzen kann der Bundesrat Ausführungsverordnungen erlassen.[4])

§ 6.

3) Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung gemäß § 45 Reichsverfassung.

Wohl aber kann die Verkehrsordnung zur Ausführung von

[1]) Haenel Staatsr. S. 284.
[2]) Arndt Verordnungsr. S. 90. Haenel Staatsr. S. 280.
[3]) Haenel Staatsr. 280.
[4]) Arndt Verord.-Recht S. 90.

Art. 45 R.-V. im Sinne von Art. 7 erforderlich sein. Ob dies der Fall ist, kommt ganz auf Sinn und Bedeutung dieses Artikels an.

Art. 45 lautet: „Das Reich wird namentlich dahin wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden.“ Hier fragt es sich zunächst, soll überhaupt dem Reich die Kompetenz zum Erlaß der Betriebsreglements zustehen; denn nur dann kann ein Recht des Bundesrates aus Art. 7, 2 in Betracht kommen. Zwecks richtiger Auslegung dieses Artikels muß man auf die geschichtliche Entwicklung des Eisenbahnrechts überhaupt und auf den Zusammenhang, in dem Art. 45 in der Reichsverfassung steht, eingehen.

Zur Zeit, als der Norddeutsche Bund gegründet wurde, befanden sich die Einzelstaaten im uneingeschränkten Besitz aller das Eisenbahnwesen betreffenden Hoheitsrechte. Sie übten das Recht der Gesetzgebung, sie erließen für ihr Gebiet staatliche Reglements, sie führten die Verwaltung der in Staatshänden befindlichen Bahnen. Infolgedessen herrschte im Eisenbahnwesen eine große Zersplitterung, welche erst durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes und deutschen Reiches wenigstens hinsichtlich der wesentlichsten Punkte beseitigt wurde. Auch hier aber im Eisenbahnwesen gilt das allgemeine Prinzip, daß den Einzelstaaten alle Hoheitsrechte, soweit sie nicht durch die Verfassung ausdrücklich auf das Reich übertragen sind, auch ferner noch zustehen. Diese aber ließen, nur soweit dies im Interesse der Verkehrseinheit und der allgemeinen Landesverteidigung lag, sich eine Einschränkung ihrer Hoheitsrechte gefallen. Nur in diesem beschränkten Umfange ist daher auch dem Reich das Recht der Beaufsichtigung und Gesetzgebung übertragen worden, alle anderen Rechte sind den Einzelstaaten verblieben. Da nun aber ein Reichseisenbahngesetz nicht sobald zu erwarten war, welches auch bis heute trotz mehrfacher Versuche noch nicht ergangen ist, es andererseits aber notwendig erschien, schon möglichst bald den Verkehr einigermaßen einheitlich zu gestalten, so fügte man im Abschnitt VII R.-V. zum Zwecke vorläufiger Regelung eine Anzahl von Bestimmungen ein, die man wie Laband[1]) als ein „Eisenbahnnotgesetz“ oder wie

[1]) Staatsr. III S. 106.

Haenel[1]) „als Vorgriffe auf die künftige Reichsgesetzgebung“ bezeichnen kann. Es wurden durch diese Bestimmungen den Einzelstaaten gewisse Verpflichtungen auferlegt und gewisse Vorschriften gemacht, wie sie die ihnen zustehenden Rechte auszuüben haben. Wenn sie auch schon vorher gewiß bemüht waren, möglichste Einheitlichkeit herbeizuführen, so wird ihnen dies jetzt zur verfassungsmäßigen Pflicht gemacht. Das Reich erhält andererseits das Recht, die Erfüllung dieser Pflichten seitens der Einzelstaaten zu beaufsichtigen und nötigenfalls zu erzwingen, nicht aber das Recht, die erwähnten Einrichtungen selbst zu treffen. Den Einzelstaaten sollten ihre Hoheitsrechte nicht entzogen, sondern nur beschränkt werden. Daß wirklich nur dies der Zweck des Abschnitt VII R.-V. ist, zeigt auch die übereinstimmende Fassung der betreffenden Artikel, eine Fassung, die sonst nirgends in der Reichsverfassung wiederkehrt. So heißt es in Art. 41 Abs. 2 „jede bestehende Eisenbahn ist „verpflichtet“ . . . . sich gefallen zu lassen. Art. 42 die Bundesregierungen „verpflichten sich“, die deutschen Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen zu lassen. Art. 43 es „sollen“ übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen werden. Art. 44 die Eisenbahnen sind „verpflichtet“, die nötigen Züge einzuführen, Art. 46 die Eisenbahnverwaltungen sind „verpflichtet“, bei Notständen gewisse Tarifermäßigungen einzuführen. Endlich Art. 45 „daß übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden“. Ueberall handelt es sich hier nur um Verpflichtungen der Einzelstaaten, nirgends ist von einem Rechte des Reiches die Rede.

Wenn man nun auf Grund dieser Erwägungen den Wortlaut des Art. 45 näher ins Auge faßt, so kann man zu gar keinem anderen Resultat kommen, als daß dieser Artikel den Einzelstaaten eben die Verpflichtung auferlegt, in ihren Gebieten übereinstimmende Betriebsreglements einzuführen, während das Reich nur darauf hinwirken soll, daß dies auch wirklich geschieht. Mit Recht sagt Haenel,[2]): Niemals wird es auch nur der gewagtesten Interpretation gelingen, den Wortlaut des Verfassungsgesetzes dahin zu beugen, daß darin eine Ermächtigung

[1]) Haenel Staatsr. S. 637.

[2]) Staatsr. S. 656.

gefunden werden kann, eine Verordnung unter den nämlichen Voraussetzungen und mit den nämlichen Wirkungen zu erlassen wie in Ausübung eines dem Reich schlechthin zugeschriebenen Verordnungsrechtes". In der Tat, fast jedes Wort im Art. 45 spricht für die Richtigkeit dieser Ansicht. Ausdrücklich heißt es: „übereinstimmende" Betriebsreglements sollen eingeführt werden. Dieser Plural wäre aber völlig sinnlos, wenn als Subjekt hierzu das Reich zu denken wäre. Das Reich kann nie und nimmer übereinstimmende Reglements, sondern nur ein einziges, identisches Reglement erlassen. Besonderes Gewicht ist auch darauf zu legen, daß die Reglements „übereinstimmend" sein sollen, zumal ursprünglich im Regierungsentwurf Art. 40 „gleiche" stand, während in Art. 43 R.-V. gleiche Bahnpolizeireglements nicht in „übereinstimmende" umgewandelt worden ist. Es geht hieraus hervor, daß man es für notwendig hielt, daß die Bahnpolizeireglements gleiche seien, während man sich hinsichtlich der Betriebsreglements damit zufrieden gab, daß sie übereinstimmend waren; unwesentliche Abweichungen waren also bei letzteren gestattet. Dies ist aber nur möglich, wenn die Einzelstaaten die Reglements zu erlassen haben.[1])

Auch der Zusammenhang mit den anderen Vorschriften des Art. 45 R.-V. bestätigt die Richtigkeit dieser Ansicht: „das Reich wird namentlich dahin wirken,

1) daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden,

2) daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt werde."

Ebenso wie das Reich also auf Einführung übereinstimmender Betriebsreglements, so soll es auch auf möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife hinwirken. Hier aber ist es niemals bestritten worden, daß lediglich die Einzelstaaten dies bewirken sollen; das Reich hat auch hier nie das Recht für sich in Anspruch genommen, selber einen gleichen und niedrigeren Tarif zu erlassen. Wenn auch zugegeben werden muß, daß hier die Verpflichtung der Einzelstaaten eine geringere ist, sie noch mehr Freiheit haben sollen, so ergibt sich doch aus dem Zu-

[1]) Laband, Staatsr. III S. 120 ff.

sammenhang, daß auch hinsichtlich der Betriebsreglements das „dahinwirken“ des Reiches nicht das Recht desselben zum einseitigen Erlaß der Reglements bedeuten kann.

Außerdem ist wohl auch nicht anzunehmen, daß man den Gedanken „das Reich soll selbst ein einheitliches Reglement erlassen“ in der Weise ausdrücken würde, daß man sagt: „das Reich wird dahin wirken, daß übereinstimmende Reglements eingeführt werden,“

Muß somit jede Kompetenz des Reiches zum selbständigen Erlaß der Betriebsreglements auf Grund des Art. 45 verneint werden, so entfällt damit auch jedes Recht des Bundesrates, sowohl aus Art. 45 allein, auf Grund einer hierin enthaltenen speziellen Delegation wie auf Grund von Art. 7 in Verbindung mit Art. 45, Nicht der Bundesrat und das Reich, sondern die Einzelstaaten haben nach dem Willen der Reichsverfassung dieses Recht. Der Beschluß des Bundesrates ist nichts anderes als ein Vorschlag; verbindliche Kraft erlangt er erst durch die Einführung seitens der Einzelstaaten.[1])

Nimmt man ein solches Recht der Einzelstaaten an, so kann man ferner die unmittelbar verbindliche Kraft des Bundesratsbeschlusses nicht darauf stützen, daß diese das ihnen selbständig zustehende Verordnungsrecht auf den Bundesrat übertragen hätten und in ihm jetzt gemeinschaftlich ausübten, daß Bundesratsverordnungen Verordnungen der Bundesregierungen seien.[2]) Denn einmal besteht ein Unterschied zwischen dem mit Stimmenmehrheit gefaßten Bundesratsbeschluß und dem auf der freien Willensentschließung jedes einzelnen Staates beruhenden Erlaß der Verordnungen; dann würde sich die Zuläßigkeit einer derartigen Uebertragung des Verordnungsrechtes auf den Bundesrat nach dem einzelstaatlichen Verfassungsrechte richten, und es müßten die Voraussetzungen für eine solche Uebertragung besonders geprüft werden.[3])

[1]) Laband Staatsr. III S. 121. Meyer Verw.-Recht I § 164 No. 22 u. S. 497. Haenel Staatsr. S. 659. Seydel S. 277. Eger Preuß. Eisenb.-Recht Bd. I S. 65.

[2]) Endemann Rechtsgrundl. S. 227, Arndt in Birkmeyers Enzyklopädie S. 909.

[3]) Haenel Studien II S. 83 ff.

Wie dem auch sei! Mag man die unmittelbar verbindliche Kraft des Bundesratsbeschlusses auf Art. 45 R.-V., wie in der Praxis allgemein geschehen, oder auf eine Uebertragung des Verordnungsrechtes durch die Einzelstaaten stützen, so kann dies alles doch nur für die alten Betriebsreglements und die Verkehrsordnung von 1892 gelten, welche sich lediglich als eine Verwaltungsverordnung darstellten. Nur an solche dachte die Reichsverfassung und konnte sie denken, und nur ein Recht zum Erlaß dieser könnte daher aus Art. 45 für den Bundesrat entnommen werden. Nachdem die Verkehrsordnung aber eine Rechtsverordnung geworden ist, nachdem sie die Bedeutung eines Privatrechtsgesetzes erhalten hat, kann ihre Gültigkeit nicht mehr auf Art. 45 gegründet werden, denn er ermächtigt nicht zum Erlaß von Rechtsvorschriften.[1])

Damit aber haben auch die Einzelstaaten das Recht verloren, den Beschlüssen des Bundesrates durch Einführung in ihrem Gebiet verbindliche Kraft zu verleihen wie auch ihr Verordnungsrecht auf den Bundesrat zu übertragen. Denn die Verkehrsordnung ist jetzt durch ihre Aufnahme in das H.-G.-B. Reichsrecht geworden; Verordnungen, die Reichsrecht schaffen, können aber die Einzelstaaten nur auf Grund spezieller gesetzlicher Ermächtigung erlassen. Aus Art. 45 ist eine solche nicht zu entnehmen, da er nur von Verwaltungsverordnungen handelt. Wenn aber den Einzelstaaten selbst nicht das Recht zum Erlaß der neuen Verkehrsordnung zusteht, so können sie dieses Recht auch nicht auf den Bundesrat übertragen.

Somit kommen wir zu dem Ergebnis, daß weder Bundesrat noch Einzelstaaten zu dem Erlaß der neuen Verkehrsordnung von 1899 und 1908 auf Grund der Reichsverfassung berechtigt sind.

B. Die Gültigkeit der Verkehrsordnung auf Grund des Handelsgesetzbuchs.

§ 7.

1) Die Zulässigkeit einer Uebertragung des Rechtsverordnungsrechtes auf den Bundesrat durch das Handelsgesetzbuch.

Muß die Gültigkeit der V.-O., soweit sie sich auf die

[1]) Laband Deutsche Juristztg. 1900.

Reichsverfassung stützt, verneint werden, so ist andererseits noch möglich, daß irgend ein anderes Reichsgesetz, insbesondere das Handelsgesetzbuch, für sie die rechtliche Grundlage geschaffen hat, indem es den Bundesrat zum Erlaß derselben in Form der Rechtsverordnung ermächtigt.

Zunächst ist die Zulässigkeit eines derartigen Verfahrens zu prüfen. Die Zuständigkeit des Reiches zu ihrem Erlaß im Wege der Gesetzgebung ergibt sich, soweit sie Privatrechtsnormen enthält, aus Art. 4, 13; soweit sie lediglich Betriebsvorschriften enthält, aus Art. 4, 8. Die Gesetzgebung auf diesen Gebieten wird nun nach Art. 5 durch Bundesrat und Reichstag gemeinsam ausgeübt. Nun kann aber sehr wohl ein Reichsgesetz auf Grund von Art. 4 auch in der Weise erlassen werden, daß es nicht selbst Rechtsregeln aufstellt, sondern nur Anordnungen darüber trifft, wie und von wem sie aufzustellen sind.[1]) „Es liegt hierin keine Verletzung des Art. 5, sondern nur eine besondere Anwendung."[2]) Die so entstandenen Rechtsregeln sind immer noch das Resultat der gemeinsamen Tätigkeit von Bundesrat und Reichstag und gelten kraft der im Voraus gegebenen Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren. Die Gesetzgebung ist an keine Schranke gebunden. Man wird daher eine Delegation an den Bundesrat durch das H.-G.-B. zum Erlaß der V.-O. für zulässig erachten müssen. Von einer Verletzung der Verfassungsbestimmungen, insbesondere des Art. 45 kann hierbei auch nicht die Rede sein. Allerdings wird durch eine solche Delegation den Bundesstaaten das Recht entzogen, sich selbständig über die Betriebsvorschriften zu einigen oder jedenfalls die vom Bundesrate vorgeschlagenen selbst zu sanktionieren. Dieses Recht wäre ihnen aber auch entzogen worden durch Erlaß der V.-O. in Form des Gesetzes, wozu das Reich zweifellos auf Grund von Art. 4, 8 ermächtigt ist. Art. 45 gilt ja nur als Reichsnotgesetz. Statt nun ein Reichsgesetz selbst die entsprechenden Vorschriften gibt, ermächtigt es ein anderes Organ zu ihrem Erlaß.

[1]) Arndt Verordn.-Recht S. 19.
[2]) Laband Reichsstaatsrecht S. 129.

§ 8.

2) Die Form für den Erlaß der Verkehrsordnung ist die der Verordnung, nicht die des Gesetzes!

Ist nun aber eine solche Ermächtigung des Bundesrates zum Erlaß der V.-O. in dem Handelsgesetzbuch enthalten? Hierfür ist zunächst maßgebend der Wille der gesetzgebenden Faktoren. Laband[1]) behauptet: „Man hat sich die Frage nicht vorgelegt oder sich nicht klar gemacht, welchen Einfluß die veränderte Bedeutung der V.-O. auf die Voraussetzungen ihres gültigen Erlasses ausübt. Man habe die Frage garnicht aufgeworfen, ob die Vorschriften der Reichsverfassung, welche der bisherigen V.-O. zur Grundlage dienten, auch genügen für den Erlaß einer V.-O. von wesentlich anderer rechtlicher Bedeutung durch einen Beschluß des Bundesrates." Er folgert dies aus der Denkschrift S. 272: „Im Uebrigen wird an den Grundlagen, auf welchen die V.-O. nach den Vorschriften der Reichsverfassung beruht, durch den Entwurf nichts geändert." Demgegenüber sagt jedoch die Denkschrift an anderer Stelle S. 269: „Die Grundlage, auf welcher die V.-O. beruht, wird nach der herrschenden Auffassung nicht als ausreichend angesehen, um den Bestimmungen derselben die Bedeutung unmittelbar verbindlicher Privatrechtsnormen beizulegen. Vielmehr stellt sich danach die V.-O. als eine Verwaltungsverordnung dar, durch welche den Eisenbahnen die allgemeinen Bedingungen der von ihnen zu schließenden Frachtverträge vorgeschrieben werden." Hieraus geht deutlich hervor, daß sich die gesetzgebenden Faktoren sehr wohl darüber klar waren, daß die bisherigen Grundlagen zum Erlaß der neuen V.-O. nicht ausreichen. Wenn sie sich nun hierüber klar waren, so ist anzunehmen, daß sie auch die Frage aufgeworfen haben, auf welchen Grundlagen die neue V.-O. beruhen, in welcher Form und durch wen sie erlassen werden solle.

Denkbar wäre es, daß das H.-G.-B. im Sinne gehabt hätte, die nun sich als Rechtsverordnung darstellende V.-O. solle nicht mehr wie bisher als Verordnung sondern in Form des Reichs-

[1]) Deutsche Jurist.-Ztg. 1900 S. 510.

gesetzes ergehen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Schon die Denkschrift spricht dies ausdrücklich aus: „Es erschien notwendig, ihr die Bedeutung einer eigentlichen Rechtsverordnung beizulegen." Während sie vorher eine Verwaltungsverordnung war, soll sie jetzt eine Rechtsverordnung sein, also eine Verordnung und kein Gesetz. Dies geht ferner hervor aus der Rede des Abgeordneten Stadthagen[1]) im Reichstage bei der Beratung des H.-G.-B. „Solange nicht auf die V.-O. selbst die aus direkten Wahlen hervorgegangenen Körperschaften einen maßgebenden Einfluß haben, ist diese Art der Regelung zu mißbilligen!" Hier mißbilligt also der sozialdemokratische Abgeordnete, dessen Wünschen die Form des Reichsgesetzes mehr entsprochen hätte, die geplante Art des Erlasses, und erkennt damit an, daß sie eben als Verordnung und nicht als Gesetz geplant war. Auch sonst hat man vielfach den Wunsch geäußert, eine gesetzliche Regelung dieser Materie herbeizuführen, so Gierke[2]) wenigstens hinsichtlich des Personentransportes: „Was den Gütern recht ist, ist den Personen billig." Auch hieraus geht hervor, daß die V.-O. als Verordnung ergehen sollte.

Endlich ein negativer Beweis für die Absicht der gesetzgebenden Faktoren. Wäre dieselbe dahin gegangen, die V.-O. als Reichsgesetz zu erlassen und sollte die Verweisung im H.-G.-B. sich nicht auf die bestehende V.-O., sondern auf ein künftig zu erlassendes Reichsgesetz beziehen, so hätte der Reichstag doch jedenfalls bei Beratung des H.-G.-B. die gleichzeitige Vorlage des Entwurfes einer neuen V.-O. verlangt, nicht aber den Erlaß derselben durch den Bundesrat ruhig zugelassen. Wenn die V.-O. unter Mitwirkung des Reichstages zustande kommen sollte, so hätte er hierauf wohl keines Falls verzichtet.[3]) Hierzu kommt, daß sie sich, soweit sie Betriebsvorschriften enthält, nicht einmal zur gesetzlichen Regelung geeignet haben würde. Der schwerfällige Apparat der Gesetzgebung kann sich nicht immer so schnell den rasch wechselnden Bedürfnissen des Verkehrs anpassen.

[1]) Stenogr. Berichte a. a. O. S. 4592.
[2]) Zeitschrift für Hand-Recht. Bd. 45 S. 539.
[3]) Deutsch Eisenb.-Zeitg. 1900 S. 1537 ff.

Diese Absicht der gesetzgebenden Faktoren hat, was Laband[1]) bestreitet, auch im Gesetz selbst unzweifelhaft Ausdruck gefunden. In § 471 H.-G.-B. ist angeordnet, daß gewisse gesetzlich geregelte Verpflichtungen der Eisenbahnen durch die V.-O. nicht abgeändert werden dürfen. Will man hier unter V.-O. ein Reichsgesetz verstehen, dann wäre der Sinn dieses Paragraphen der, daß ein Reichsgesetz nicht durch ein anderes Reichsgesetz abgeändert werden könne und daß nach Abs. 2 abändernde Bestimmungen eines solchen Reichsgesetzes nichtig seien. Eine solche Anordnung wäre aber rechtlich bedeutungslos. Denn der Reichsgesetzgebung sind keine Schranken gezogen. Die V.-O. als Reichsgesetz könnte sehr wohl das H.-G.-B. abändern und solche abändernden Bestimmungen derselben wären auch trotz § 471 nicht nichtig. Es kann einem Reichsgesetz nie in verbindlicher Weise die derogatorische Kraft gegenüber früheren Reichsgesetzen im Voraus genommen werden. Die Vorschrift des § 471 gibt vielmehr nur dann Sinn, wenn man unter der V.-O. eine Verordnung versteht; denn nur von dieser kann bestimmt werden, daß sie gewisse Betimmungen eines Gesetzes nicht abändern dürfe.[2])

Daß das H.-G.-B. nirgends ausdrücklich das Wort „Verordnung" gebraucht, ist gleichgültig. An sich kann „Verkehrsordnung" sowohl ein Gesetz wie eine Verordnung sein; es kommt daher nur darauf an, welchen Sinn der Gesetzgeber damit verbindet.[3])

§ 9.

3) Das Recht des Bundesrats zum Erlaß der Verkehrsordnung.

Wenn also nach dem Willen und der Absicht des Gesetzes die Verkehrsordnung als Verordnung, nicht als Gesetz ergehen soll, so fragt es sich, wer hierfür zuständig ist. Die alte V.-O. beruhte auf Art. 45 R.-V. Doch er bildet keine genügende Grundlage zum Erlaß von Rechtsvorschriften weder durch den

[1]) Deutsche Jurist.-Zeitg. 1900 S. 510.
[2]) Staub, Kom. zu § 455. Mode Jurist-Zeitg. 1904 S. 1085.
[3]) Reindl, Eisenb.-Zeitg. 1901 S. 67 u. Eisenb.-Zeitg. 1900 S. 1538.

Bundesrat noch durch die Einzelstaaten. Auch im H.-G.-B. ist nirgends ein Organ ausdrücklich für zuständig erklärt, vielmehr verweist dasselbe nur schlechthin auf „die Eisenbahnverkehrsordnung". Hieraus geht aber hervor, daß es das Bestehen einer V.-O. voraussetzt; es rechnet mit ihr wie mit einem gegebenen Faktor. Zweifellos hat das H.-G.-B. bei dieser Verweisung nicht an eine erst zu erlassende, sondern jedenfalls zunächst an die damals geltende V.-O. von 1892 gedacht. Andererseits aber geht aus der Verweisung auf die „Eisenbahnverkehrsordnung" ohne Hinzufügung eines bestimmten Datums hervor, daß das Gesetz nicht gerade den unveränderten Fortbestand der damals geltenden wünsche, sondern daß auch Abänderungen derselben und Neuauflagen zur Ergänzung seiner gesetzlichen Bestimmungen dienen, daß auch diese Rechtsnormencharakter haben sollen.[1]) In der Tat ist auch eine solche Neuauflage dieser alten V.-O. von 1892 bald erfolgt und zwar am 26. Oktober 1899. Dies war schon infolge der zahlreichen Aenderungen des neuen H.-G.-B. gegenüber dem alten im Gebiete des Eisenbahnfrachtrechts sowie der Pariser Zusatzvereinbarung zum Berner Vertrage von 1898 notwendig, und tatsächlich diente nun die neue V.-O., welche ebenfalls, wie das H.-G.-B, am 1. Januar 1900 in Kraft trat, zur Ergänzung desselben. Sie stellt sich aber nur als eine Neuauflage der alten dar und ist in denselben Formen und von denselben Organen erlassen worden, wie die alten Betriebsreglements und die V.-O. von 1892. Wenn nun auch diese neue V.-O. eine Rechtsverordnung sein soll, so lag doch kein Grund vor, die Formen ihres Erlasses zu ändern; im Gegenteil geht aus dem H.-G.-B. klar hervor, daß die V.-O. auch weiter als Verordnung erlassen werden solle. Wenn das Gesetz keine Bestimmungen über das zuständige Organ trifft, so ist dies dahin zu erklären, daß es eben stillschweigend voraussetzt, die neue V.-O. werde in derselben Weise wie die bisherige ergehen. Dies spricht auch die Denkschrift aus S. 269: „Im Uebrigen wird an den Grundlagen, auf denen die V.-O. nach den Vorschriften der Reichsverfassung beruht, durch den Entwurf nichts geändert". Wenn nun aber diese Grundlagen nicht aus-

[1]) Hubrich. Das Reichsgericht S. 55.

reichen zum Erlaß von Rechtsvorschriften, wenn hierüber die gesetzgebenden Faktoren sich klar waren, wenn andererseits trotzdem die V.-O. den Charakter einer Rechtsverordnung haben soll, an den Formen ihres Erlasses aber nichts geändert wird und dieselben Organe wie bisher zu Abänderungen und Neuauflagen ohne Rücksicht auf ihren jetzigen Rechtscharakter berechtigt sein sollen, so geht hieraus mit zwingender Notwendigkeit eine wenn auch stillschweigende gesetzliche Ermächtigung dieser Organe zum Erlaß auch der in der V.-O, enthaltenen Rechtsvorschriften hervor. Bisher aber hatte stets der Bundesrat die V.-O. erlassen und abgeändert; mit der Verweisung auf „die Eisenbahnverkehrsordnung" meint das H.-G.-B. eine speziell vom Bundesrat erlassene Rechtsverordnung.

Allerdings gibt Art. 45 R.-V. wie oben dargelegt, nicht dem Bundesrat das Recht zum unmittelbar verbindlichen Erlaß der Betriebsreglements, dieses steht vielmehr den Einzelstaaten zu. Man könnte darum denken, daß das H.-G.-B. eine Ermächtigung an diese enthalte. Dies ist jedoch zweifellos nicht der Wille des Gesetzes. Denn von jeher seit Gründung des Reiches hat stets der Bundesrat das Recht für sich in Anspruch genommen, die V.-O. mit unmittelbarer Wirkung zu erlassen, er hat dieses Recht stets auf Art. 45 R.-V. gestützt, wie die zahlreichen auf Grund dieses Artikels erlassenen Reglements beweisen. Kein Einzelstaat hat dieses Recht des Bundesrates je bestritten, sie haben niemals von dem ihnen eigentlich zustehenden Rechte Gebrauch gemacht, niemals das vom Bundesrat beschlossene Reglement in den Formen ihres Bundesstaatsrechts verkündet, sondern immer hat der Beschluß des Bundesrates unmittelbare Wirksamkeit beansprucht, und demgemäß haben auch alle Gerichtshöfe bis hinauf zum höchsten Gerichtshofe mit wenigen Ausnahmen in jahrzehnte langer Praxis ihn immer als für sie unmittelbar verbindlich angesehen uud angewandt. Obwohl nach unserer Ansicht dem Bundesrat ein solches Recht nicht zusteht, hat man schon im verfassungsberatenden Reichstage[1]) und auch später bis heute in der Theorie wie besonders in der Praxis dem Bundes-

[1]) vgl. Antrag des Abgeordneten Michaelis. Stenogr. Berichte 1867 S. 505. — Antrag von Luck, Bredow etc., Stenogr. Berichte 1869 Bd. II, S. 828.

rat ein solches Recht zuerkannt. In diesem Sinne haben auch die gesetzgebenden Faktoren den Art. 45 R.-V. aufgefaßt. Sie haben ebenfalls angenommen, daß der Art. 45 dem Bundesrat das Recht zum unmittelbaren Erlaß der V.-O. gibt. Durch Aufnahme nun dieser rechtsgeschichtlich zu einem ganz bestimmten Faktor gewordenen V.-O. in das Gesetz gibt dieses zu erkennen, daß es die Erscheinungsform der bisherigen V.-O. billigt, und enthält die stillschweigende Anerkennung des vom Bundesrat schon immer in Anspruch genommenen Rechtes zum unmittelbaren Erlaß derselben, erteilt ihm aber zu gleicher Zeit dadurch, daß es die V.-O. zu einer Rechtsverordnung erhebt, ohne an ihren Grundlagen etwas zu ändern, das Recht, diese zur Rechtsnorm erhobene V.-O. auch fortzubilden, neue Rechtssätze zu erlassen, und, wenn notwendig, auch überhaupt durch eine neue zu ersetzen.[1])

Allerdings ist diese Ermächtigung des Bundesrates durch das Gesetz eine stillschweigende, keine ausdrückliche. Dies ist aber vollkommen gleichgültig. Jeder Wille kann ausdrücklich oder stillschweigend d. h. durch rechtsschlüssige Handlungen erklärt werden, soweit gesetzlich nicht etwas anderes vorgeschrieben ist. So kann auch ein Reichsgesetz seinen Willen, daß ein Reichsorgan zum Erlaß von Rechtsvorschriften ermächtigt sein soll, nicht nur ausdrücklich, sondern auch stillschweigend z. B. durch Anerkennung einer bestehenden Uebung zum Ausdruck bringen.[2]) Es ist dies staatsrechtlich wohl kaum anzugreifen, und auch von Laband nicht bestritten, er sagt nur[3]): „Die Annahme eines stillschweigenden Gesetzgebungsaktes ist stets mit der Gefahr verbunden, das Gesetz nicht auszulegen, sondern ihm etwas unterzulegen". Das ist vollkommen richtig. Natürlich muß die Absicht des Gesetzes, wenn sie auch stillschweigend zum Ausdruck kommt, doch erkennbar sein; sie muß eben wirklich zum Ausdruck kommen, anderenfalls ist allerdings diese Absicht rechtlich bedeutungslos. Meines Erachtens aber ist es

[1]) Grossmann Eisenb. Zeitg. 1901 S. 551. Kaufmann Jurist. Zeitg. 1901 S. 186. Staub Kom. zu § 453.

[2]) Großmann Eisenb. Zeitg. 1901 S. 551 ff.

[3]) Reichsstaatsrecht S. 236 Anm. 1.

zweifellos, daß unter „Verkehrsordnung" das H.-G.-B. eben eine vom Bundesrat erlassene V.-O. versteht und durch Verweisung auf diese ein Recht zum Erlaß der bisherigen anerkennt, und ihn zugleich ermächtigt, sie auch trotz ihres veränderten rechtlichen Charakters weiter zu erlassen.

Wenn ferner Laband[1]) es beanstandet, daß dem Einführungsgesetz zum H.-G.-B. nicht die Bestimmung beigefügt ist, daß der Bundesrat die V.-O. zu beschließen und der Reichskanzler sie zu verkünden habe, so muß man allerdings zugeben, daß dies ganz zweckmäßig gewesen wäre, um etwaige Zweifel zu beseitigen; notwendig aber war es keines Falls. Auf Seite 363 der Protokolle aus der Beratung der Kommission zur Begutachtung des Entwurfes eines H.-G.-B. im Reichsjustizamt vom 21. November bis 18. Dezember 1895 ist bemerkt, daß ein Mitglied gewünscht habe, daß die Stellen, die zum Erlaß der V.-O. befugt seien, im Gesetz erwähnt würden. Von anderer Seite wurde dagegen eine solche Erwähnung als entbehrlich und auch als unerwünscht bezeichnet.[2]) Dies mit Recht. Denn „wenn über die Absicht der Gesetzgebungsorgane nicht der geringste Zweifel herrscht, wäre es doch zu formalistisch, wollte man eine Verordnung lediglich um deswillen für ungültig erklären, weil diese Absicht nicht auch förmlich in den Worten des Gesetzes zu Tage tritt".[3]) Diese Absicht des Gesetzes ist aber tatsächlich dadurch zum Ausdruck gebracht, daß es die Bezeichnung „Eisenbahnverkehrsordnung" beibehalten hat; damit ist ebenfalls angedeutet, daß an den Formen ihres Erlasses nichts geändert worden ist.[4])

Daß in der Verweisung des H.-G.-B. wirklich eine Ermächtigung des Bundesrates enthalten ist, zeigt auch ein Vergleich mit § 473 H.-G.-B. bezüglich der Kleinbahnen. Hiernach sollen bei denjenigen in § 473 aufgeführten Vorschriften des H.-G.-B., die auf die Eisenbahnverkehrsordnung verweisen, an Stelle dieser die Beförderungsbedingungen der Bahnunternehmungen treten. V.-O. und Beförderungsbedingungen sind demnach, jedes auf

[1]) Deutsche Jurist.-Zeitg. 1900.
[2]) vgl. Eisenb.-Zeitg. 1900 S. 1538 u. Düringer u. Hach Kom. zu § 453.
[3]) Harburger Jurist.-Zeitg. 1901 S. 60. Rosenbaum, Annal. 1904 S. 1 ff
[4]) Staub Kom. zu § 453.

seinem Gebiet, einander völlig gleichgestellt, und auch die Beförderungsbedingungen sind zu Privatrechtsnormen gemacht, auch sie sollen künftig Rechtsnormen sein. Auch hier ist den Bahnunternehmungen ebensowenig wie dem Bundesrat ausdrücklich das Recht zum Erlaß von Privatrechtsvorschriften übertragen, vielmehr wird auch hier stillschweigend vorausgesetzt, daß die Beförderungsbedingungen in derselben Weise wie bisher nämlich durch die Bahnverwaltungen weiter erlassen werden sollen und dadurch, daß das H.-G.-B. auf sie verweist und ihnen Rechtsnormeneigenschaft verleiht, ermächtigt es auch hier stillschweigend die Bahnverwaltungen zum Erlaß dieser Rechtsvorschriften, während ihnen bisher nur das Recht zum Erlaß von Betriebsvorschriften zustand. Man wird hier nicht sagen können, der Gesetzgeber habe dies bloss gedacht, sondern dieser Gedanke hat zweifellos auch seinen unzweideutigen, wenn auch stillschweigenden Ausdruck gefunden. Niemals ist dieses Recht der Bahnverwaltungen bestritten worden. Warum soll das Gleiche nicht auch für die V.-O. gelten?[1])

Aber selbst wenn man in der Verweisung des H.-G.-B. auf die V.-O keine spezielle Ermächtigung des Bundesrates erblicken will, so würde er trotzdem für ihren Erlaß zuständig sein. Denn es ist klar, daß die V.-O., wie oben gezeigt, nach dem Willen des Gesetzes im Wege der Verordnung ergehen soll. Da nun das H.-G.-B. ein Reichsgesetz ist und seine Bestimmungen daher Reichsrecht bilden, so enthält auch die zur Ergänzung des H.-G.-B. dienende V.-O. Reichsrecht, sie ist eine Reichsverordnung; ihr Erlaß ist Sache des Reiches. Wenn nun aber das Reich die V.-O. zu erlassen hat und zwar nicht im Gesetzgebungswege, so kann hier nur der Bundesrat, soweit nicht ausdrücklich der Erlaß einem anderen Reichsorgan übertragen ist, als allein hierfür zuständig kraft seiner Stellung als oberstes Organ des Reiches in Betracht kommen.[2]) „Wenn in einem Reichsgesetz bestimmt ist, daß die zur Ausführung erforderlichen Rechtsregeln durch „Verordnung" erlassen werden sollen — dies ist hier hinsichtlich

[1]) Kaufmann Jurist. Zeitg. 1901 S. 186. Pappenheim a. a. O. S. 20 Anm. 2.

[2]) Mode Jurist. Zeitg. 1904 S. 1086. Reindl Eisenb. Zeitg. 1901 S. 67. Meyer Staatsr. § 165 II. Harburger Jurist. Zeitg. 1901. S, 60. Seydel Kom. S. 141.

der V.-O. aus dem H.-G.-B. zweifellos zu entnehmen — ohne daß hinzugefügt wird, von wem, so ist der Bundesrat als das hierzu berechtigte Organ anzusehen; es ergibt sich das aus seiner allgemeinen Stellung im Organismus des Reiches." So sagt Laband.[1])

Ganz abgesehen hiervon würde aber ein Recht des Bundesrates zum Erlaß der V.-O. auch aus Art. 7, 2 R.-V. in Verbindung mit dem H.-G.-B. folgen. Da unter Verwaltungsvorschriften in Art. 7, 2 auch Rechtsverordnungen zu verstehen sind, wie oben eingehend begründet, so würde die V.-O. diesem Erfordernis entsprechen. Es könnte nur fraglich sein, ob sie zur Ausführung des H.-G.-B im Sinne des Art. 7 erforderlich ist. Laband[2]) verneint dies. Er bezeichnet sie als ein Spezialgesetz zur Ergänzung, nicht aber zur Ausführung des H.-G.-B. und sagt weiter „dadurch, daß das H.-G.-B. auf dieses Spezialgesetz verweist und den Erlaß desselben voraussetzt und nötig macht, wird die V.-O. nicht zur Ausführungsbestimmung. Die Reichsgesetze verweisen überaus häufig auf andere Reichsgesetze, Landesgesetze, Hausgesetze, ohne daß dadurch diese Gesetze zu Ausführungsbestimmungen des auf sie verweisenden Reichsgesetzes werden. Die entgegengesetzte Ansicht würde dazu führen, die gesammte Reichsgesetzgebung überflüssig erscheinen zu lassen, Beschlüsse des Bundesrates wären genügend."

Allerdings können Gesetze niemals Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 7 sein. Denn dieser spricht von Verwaltungsvorschriften, also von Verordnungen. Sollte die Verkehrsordnung als Gesetz ergehen, so käme Art. 7 gar nicht in Frage. Da aber das auszuführende Gesetz in klar erkennbarer Weise die Form der Verordnung für die V.-O. verlangt, so ist damit auch das andere Erfordernis von Art. 7 erfüllt. Es ist kein Grund vorhanden, die Verkehrsordnung nicht als erforderlich zur Ausführung des Handelsgesetzbuchs zu betrachten. Auch hieraus ergiebt sich ein Recht des Bundesrates zu ihrem Erlaß.[3])

[1]) Staatsr. II. S. 89 Anmerk 3.

[2]) Jurist. Zeitg. 1900.

[3]) Harburger Jurist Zeitg. 1901 S. 60. Makower Kom. § 453. Rosenberg, Annalen 1902.

§ 10.

C. Die Gültigkeit der Publikation der Verkehrsordnung.

Bei der Prüfung der Gültigkeit der V.-O. ist jedoch noch ein weiteres Moment zu berücksichtigen. Auch wenn dem Bundesrat das Recht zusteht, sie zu erlassen, so kann sie doch nicht Wirksamkeit erlangen ohne eine ordnungsmäßige Verkündung. Es ist hier nicht darauf einzugehen, ob die Verkündung der alten Betriebsreglements im Reichsgesetzblatt oder im Centralblatt für das Deutsche Reich, welches seit 1873 durch das Reichskanzleramt herausgegeben wurde, zur Wirksamkeit der Reglements dem Publikum gegenüber erforderlich und genügend war.[1]) Denn diese waren keine Rechtsverordnungen.

In welcher Weise Rechtsverordnungen des Reiches verkündet werden sollen, darüber enthält die Reichsverfassung keine Bestimmungen. Laband[2]) fordert für sie Verkündigung im Reichsgesetzblatt, da sie materiell Gesetze seien und mit unter Art. 2 R.-V. fielen. Entgegen dieser herrschenden Lehre hat Arndt[3]) behauptet, daß mangels einer ausdrücklichen Vorschrift der Verfassung über die Verkündung der Reichsverordnungen anzunehmen sei, daß das zu ihrem Erlaß ermächtigte Organ die Art der Verkündung nach freiem Ermessen bestimmen könne. Dieser Streit ist hier bedeutungslos; denn tatsächlich ist die V.-O. von 1899 und die darauf folgenden Abänderungen, wie die V.-O. von 1908 im Reichsgesetzblatt verkündet worden, so daß also auch das von Laband verlangte strengere Erfordernis erfüllt ist.

Gewöhnlich wird in jeder Verordnung in den Eingangsworten die Gesetzesbestimmung angegeben, auf Grund deren sie erlassen ist. Dementsprechend stützt sich die V.-O. auf Art. 45 R.-V. Dies ist zwar unrichtig, denn dieser Artikel allein gibt

[1]) Endemann Rechtsgrundl. S. 238 ff.

[2]) Staatsrecht II, 100 u. vgl. die S. 101 Anm. 3 angeführte Litteratur.

[3]) Verordnungsr. S. 182 ff u. 201. ebenso Seydel S. 45. Loening Verwaltgsr. S. 239 u. R. G. 26. 3. 1901. Bd. 48 S. 84.

dem Bundesrat nicht das Recht zum Erlaß derselben, doch kann dies auf die Gültigkeit der V.-O. keinen Einfluß haben, da die Erwähnung der Gesetzesbestimmung nicht als wesentliche Form angesehen werden kann, sondern nur auf einer gewöhnlich geübten Staatspraxis beruht. Notwendig ist nur, daß der Bundesrat überhaupt zum Erlaß berechtigt ist.[1])

Somit kann auch aus diesen formellen Erfordernissen kein Einwand gegen die Gültigkeit der V.-O. hergeleitet werden.

§ 11.

D. Die Gültigkeit der Verkehrsordnung mit Rücksicht auf ihren Geltungsbereich.

Wenn auch dem Bundesrat das Recht zusteht, die V.-O. gültig zu erlassen, so braucht sich dieses Recht doch nicht auf alle deutschen Bahnen zu erstrecken; für einzelne hat sie vielleicht keine Geltung. In der Tat steht Bayern auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens auf Grund von Art. 46. R.-V. ein Reservatrecht zu, und dieses ist in Art. 4, 8 auch der Gesetzgebung des Reiches gegenüber ausdrücklich anerkannt. Darum hatte auch die frühere vom Bundesrat beschlossene V.-O. niemals für Bayern Gültigkeit gehabt. Die neue V.-O. ist nun eine Rechtsverordnung und der Erlaß von Privatrechtsnormen ist auf Grund von Art. 4, 13 R.-V. im Wege der Gesetzgebung mit Wirkung für das ganze Reich möglich.[2]) Wenn nun das H.-G.-B. den Bundesrat zum Erlaß solcher Privatrechtsnormen im Wege der Verordnung ermächtigt, so ist allerdings anzunehmen, daß das dem Reich zustehende Recht auch seinem ganzen Umfang nach delegiert wird, daß auch der Bundesrat das Recht haben soll, diese mit Wirkung für das ganze Reich zu erlassen. Wenn demnach die V.-O., soweit sie Privatrechtsnormen enthält, auch für Bayern gelten würde, so kann dies doch hinsichtlich der Betriebsvorschriften nicht der Fall sein. Denn das Reservatrecht

[1]) Laband Staatsr. II, S. 89 Anm. 1 Rosin a. a. O. S. 261 ff. Harburger Jurist. Zeitg. 1901.

[2]) Laband Staatsr. III. S. 121. Jurist. Zeitg. 1900.

Bayerns, diese selbst zu erlassen, könnte nur im Wege eines verfassungsändernden Gesetzes mit Zustimmung Bayerns gemäß Art. 78 R.-V. aufgehoben, nicht aber durch ein einfaches Reichsgesetz wie das H.-G.-B. beseitigt werden. Dadurch würde sich aber eine Zweiteilung der V.-O. ergeben. Die Privatrechtsvorschriften würden auch für Bayern Gültigkeit haben, die Betriebsvorschriften dagegen nicht.[1]) Dies kann jedoch nicht im Sinne des H.-G.-B. gelegen haben. Dieses hat vielmehr die V.-O. nur bestätigt innerhalb der Grenzen ihrer bisherigen Erscheinungsform, so wie sie sich bis zum Zeitpunkte der Entstehung des H.-G.-B. geschichtlich entwickelt hatte. Bisher aber hatte die vom Bundesrat beschlossene V.-O. stets nur für die übrigen Staaten, nicht auch für Bayern Gültigkeit gehabt. „Es ist daher nicht anzunehmen, daß dem Gesetz eine für das ganze Reich gültige V.-O. vorgeschwebt hat".[2]) Mit der Verweisung auf „die Verkehrsordnung" meint es vielmehr nur eine in ihrem bisherigen Umfange gültige. Dies ist auch dadurch zum Ausdruck gebracht, daß die V.-O. von 1899 und 1908 sich auf Art. 45 R.-V. stützen. Damit erkennt der Bundesrat das Reservatrecht Bayerns an und gibt zu erkennen, daß die von ihm erlassene V.-O. nicht für Bayern gelten soll. Hier ist auch dementsprechend nach der au Grund des Art. 1 Abs. 2 des bayrischen Polizeistrafgesetzbuches vom 26. Dez. 1871 erlassenen Königl. Verordnung vom 24. Dez. 1899 das Staatsministerium des königlichen Hauses und des Aeußeren für zuständig erklärt. Dieses hat auch eine besondere, nur für Bayern geltende, aber von der vom Bundesrat beschlossenen fast garnicht abweichende V.-O. erlassen.

Die Gültigkeit der V.-O. ihrem Geltungsbereich nach ist ferner beschränkt durch § 473 H.-G.-B. Hiernach findet sie keine Anwendung auf die deutschen Kleinbahnen. Bei gewissen in § 473 näher bezeichneten Vorschriften des H.-G.-B., bei denen es zur Ergänzung seiner eigenen gesetzlichen Bestimmungen auf die V.-O. verweist, treten an die Stelle dieser die von den eigenen Bahnunternehmungen aufgestellten Beförderungsbedingungen.

[1]) vergl. Makower Kom. § 453.
[2]) Grossmann Eisenb. Zeitg. 1901.

Diese sind ebenfalls zu Rechtsnormen erhoben und vertreten bei den Kleinbahnen die Stelle der V.-O. Diese beschränkte Geltung der V.-O. ist auch in den Eingangsbestimmungen derselben § 1 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht.[1])

Erweitert endlich ist die Geltung der V.-O. insofern, als ihre Bestimmungen auch auf den internationalen Verkehr Anwendung finden, soweit er sich innerhalb der Grenzen Deutschlands bewegt und soweit er nicht durch besondere Bestimmungen geregelt ist, wie z. B. das internationale Uebereinkommen vom 14. Okt. 1890 und die Pariser Zusatzvereinbarung von 1898. Die Bestimmungen derartiger Abmachungen gehen natürlich hinsichtlich der dem Vertrage beigetretenen Staaten der V.-O. vor.[2])

Nur in dem hier angegebenen Umfang kann also die vom Bundesrat beschlossene V.-O. Anspruch auf Gültigkeit erheben.

---

[1]) Eger Kom. zur V.-O. S. 8.
[2]) Eger Kom. zur V.-O. S. 6.

Dritter Abschnitt.

Die Gültigkeit der einzelnen Bestimmungen der Verkehrsordnung.

§ 12.

1) Die Gültigkeit derjenigen Bestimmungen der Verkehrsordnung, die eine Erweiterung der Verpflichtungen der Bahn gegenüber dem Handelsgesetzbuch enthalten.

Wenn auch die V.-O. als ganzes für gültig anzusehen ist, so gilt dies damit noch nicht für alle Bestimmungen derselben; einzelne können sehr wohl aus den verschiedensten Gründen ungültig sein. Es würde hier zu weit führen, die Gültigkeit jeder einzelnen Bestimmung nachzuprüfen; darum wird nur auf diejenigen, gegen die am meisten Bedenken erhoben werden können, näher eingegangen werden unter Darlegung der allgemeinen Grundsätze, nach denen ihre Gültigkeit oder Ungültigkeit zu beurteilen ist.

Wie schon Thöl 23 Paragraphen der alten V.-O. von 1892, weil im Widerspruch mit dem alten H.-G.-B. stehend, für ungültig erklärt hatte, so ist auch gegenüber der neuen V.-O. von 1899 behauptet worden, daß einige ihrer Bestimmungen sich nicht in der erforderlichen Uebereinstimmung mit dem neuen H.-G.-B. befänden. Zum Teil sind diese angegriffenen Bestimmungen in der Neufassung der V.-O. von 1908, welche hier zu Grunde gelegt ist, beseitigt worden, jedoch sind auch in dieser nicht alle einwandfrei.

Das Handelsgesetzbuch hat, wie oben gezeigt, die V.-O. zur Rechtsverordnung erhoben und ihre Bestimmungen mit Gesetzeskraft ausgestattet. Aber noch mehr! Ihre Bestimmungen gehen sowohl gemäß § 454 dem Abschnitt VI H.-G.-B. d. h. den allgemeinen Regeln über den Frachtvertrag mit den wenigen

Ausnahmen der §§ 432, 438, 439 als auch den sonstigen allgemeinen Vorschriften des H.-G.-B. sowie gemäß Art. 2. E. G. H.-G.-B. den für den Eisenbahntransport in Betracht kommenden Vorschriften des B.-G.-B. vor. Alle diese Bestimmungen kann also die V.-O. gültig abändern oder durch andere ersetzen. So kann sie z. B. die Verpflichtung der Bahn, den Anweisungen des Empfängers nach § 434 Folge zu leisten, beseitigen; sie könnte das Recht des Empfängers aus § 435 ausschließen; sie könnte die Verpfichtung der Bahn, bei Ablieferungshindernissen den Absender gemäß § 437, 1 zu.benachrichtigen, beseitigen oder einschränken; sie kann die Form des Selbsthilfeverkaufs nach § 437, 2 anders regeln, was sie z. B. in § 81, 4 V.-O. auch getan hat.[1])

Anders ist jedoch das Verhältnis der V.-O. zu Abschnitt VII H.-G.-B. Hier hat das Gesetz selbst eingehende Bestimmungen über den Eisenbahntransport gegeben und ihn als eine spezielle Art des Frachtvertrages in einem besonderen Abschnitt behandelt. Es fragt sich, hat die V.-O. auch diesen Bestimmungen gegenüber derogatorische Kraft, oder sind hier ihnen widersprechende Vorschriften der V.-O. ungültig? Man hat nun aus der Eigenschaft der V.-O. als einer bloßen Verordnung den Schluß gezogen, daß jede gegen Vorschriften des siebenten Abschnitts des H.-G.-B. verstoßende Vorschrift der V.-O. nichtig sei[1]) Demgegenüber bestimmt jedoch § 471: „Die nach den Vorschriften des § 432 Abs. 1, 2, §§ 438, 439, 453, 455-470 begründeten Verpflichtungen der Eisenbahnen können weder durch die Eisenbahnverkehrsordnung noch durch Verträge ausgeschlossen oder beschränkt werden.“ Abs. 2 sagt: „Bestimmungen, welche dieser Vorschrift zuwiderlaufen, sind nichtig.“ Hier ist klar und deutlich ausgesprochen, daß nur gegenüber den in diesen Paragraphen des H.-G.-B. erwähnten Verpflichtungen der Bahnen die V.-O. keine derogatorische Kraft haben soll. Man muß daraus den Schluß ziehen, daß die V.-O. sehr wohl, soweit dadurch nicht diese Verpflichtungen beschränkt oder ausgeschlossen werden, auch die Vorschriften des Abschnitt VII ändern kann; insbesondere

[1]) vgl. Lehmann zu § 471, N. 4. Staub Kom. zu § 454. Düring Hachenb. § 471, II 4, c. Eger Kom. zu V.-O. § 70 Anm. 386.

[2]) Makower Kom. zu § 471 II c.

hat sie das Recht, Bestimmungen zu treffen, welche die Verpflichtungen der Bahnen noch erweitern, ausdehnen, noch mehr verschärfen; denn nur eingeschränkt oder ausgeschlossen dürfen sie nicht werden. Zu welchem Zweck würde sonst das H.-G.-B. hier ausdrücklich nur von Verpflichtungen sprechen? Zum mindesten aber wäre die besondere Erwähnung der V.-O. in § 471 überflüssig, wenn man annehmen will, daß sie doch so wie so die Vorschriften des Abschnitt VII nicht abändern könne. Nimmt man dies aber dennoch an, so würde also eine Erweiterung der Verpflichtungen der Bahn, soweit sie in Abschnitt VII begründet sind, nicht möglich sein, wohl aber eine Erweiterung der Verpflichtungen so weit sie auf §§ 432, 438, 439 H.-G.-B. beruhen, da gegenüber Abschnitt VI die V.-O. derogatorische Kraft hat und die in §§ 432, 438, 439 aufgeführten Verpflichtungen also nur nicht eingeschränkt, wohl aber erweitert werden dürfen. Ein Resultat, welches nicht im Sinne des Gesetzes gelegen haben kann!

Außerdem liegt auch kein Grund vor, die Erschwerung der Rechte der Eisenbahn und eine Begünstigung, eine Erweiterung der Rechte des Publikums zu untersagen. Die Tendenz des H.-G.-B. geht nur dahin, die Bahnen in ihrer Vertragsfreiheit einzuschränken und das Publikum ihr gegenüber vor Ausbeutung möglichst zu schützen. Aus diesem Grunde hat es gewisse Verpflichtungen der Bahnen gesetzlich normiert, die von diesen zu Ungunsten des Publikums nicht abgeändert werden dürfen. Diese sind aber nur das Mindestmaß, welches die Bahnen einzuhalten haben. Darüber hinaus freiwillig dem Publikum noch größere Vergünstigungen zu gewähren und dadurch den Verkehr zu erleichtern, muß ihnen selbstverständlich gestattet sein.

Als durchaus gültig ist daher die Bestimmung des § 90 V.-O. zu erachten, wonach der zum Empfang eines Gutes Berechtigte das Gut ohne weiteren Nachweis als verloren betrachten kann, wenn es nicht spätestens am dreißigsten Tage nach Ablauf der Lieferfrist abgeliefert werden kann. Die gleiche Bestimmung gilt für Reisegepäck gemäß § 36, 2 V.-O. „Ein fehlendes Gepäckstück gilt nach Ablauf von 3 Tagen nach Ankunft des Zuges, zu dem es aufgegeben war, als verloren." In beiden Fällen handelt

es sich lediglich um eine durch Gegenbeweis seitens der Bahn jederzeit widerlegbare Vermutung. Während sonst der zum Empfang Berechtigte zur Begründung seines Anspruches auf Schadenersatz wegen Verlust des Gutes beweisen müßte, daß das Gut verloren ist, kann er sich jetzt nach Ablauf der gesetzlichen Frist von 30 bezw. 3 Tagen auf die Vermutung berufen, so daß nun die Bahn ihrerseits beweisen muß, daß das Gut nicht verloren ist. Durch die Festsetzung einer derartigen Frist wird aber der Berechtigte nicht etwa gezwungen, bis zum Ablauf der Frist zu warten,[1]) vielmehr kann er, wenn er den Verlust des Gutes einwandsfrei nachweist, auch schon vor Ablauf der Frist Schadensersatz verlangen. Diese Vorschrift der V.-O. hat eben nur die Bedeutung, daß die Bahn nach Ablauf dieser Frist „eine noch zweifelhafte Tatsache als unzweifelhaft gegen sich gelten lassen muß."[2]) Hierin liegt aber eine Ausdehnung ihrer Verpflichtungen, eine Verschärfung ihrer Haftung.

Ferner bestimmt § 36, 1 V.-O. „Für den Verlust von Reisegepäck haftet die Bahn nur, wenn das Gepäck binnen 14 Tagen nach der Ankunft des Zuges, zu dem es aufgegeben war, auf der Bestimmungsstation abgefordert wird." Diese Vorschrift stimmt wörtlich mit § 465, 1 H.-G.-B. überein, nur daß hier die Frist auf 14 Tage, nicht wie dort und in der alten V.-O. von 1899 (34, 3) auf acht Tage festgesetzt ist. Diese Aenderung der neuesten V.-O. von 1908 ist zulässig; denn sie enthält eine Erschwerung der Pflichten der Bahn. Diese wird nicht schon nach 8, sondern erst nach 14 Tagen von ihrer Haftpflicht frei.[3])

§ 459, 1 H.-G.-B. zählt ferner gewisse Fälle auf, in denen eine Haftung der Eisenbahn nicht stattfinden soll. Diese Vorschrift wiederholt die V.-O. in § 86 Abs. 1 Ziff. 1 mit dem Zusatz „hierunter ist auffallender Gewichtsabgang oder Verlust ganzer Stücke nicht zu verstehen." Durch diesen Zusatz wird die

[1]) So Thöl Hand-Recht III, § 101. S. 205, 240, 252, 253. Dagegen Goldschmidt Zeitschr. f. Hand R. Bd. 26, S. 612. Wehrmann S. 133, 134. Endemann Rechtsgrundl. S. 250.

[2]) Eger Kom. N. 144. Lehmann § 456 N. 10. Staub § 456 Anm 3. Düring Hach § 465 II, 4. Eger N. 437. 438.

[3]) Staub Kom. § 465 Anm. 1.

Haftungseinschränkung der Bahn hinsichtlich einer gewissen Art von Schaden ihrerseits wieder eingeschränkt, indem die Bahn trotz Vorliegens der Voraussetzungen des § 459 H.-G.-B. für auffallenden Gewichtsabgang und Verlust ganzer Stücke eben doch haften soll. Dadurch wird ihre Haftung also erhöht; der Zusatz ist mithin gültig.[1])

Eine Verschärfung der Verpflichtungen der Bahn durch die V.-O. gegenüber dem Handelsgesetzbuch steht also nicht im Widerspruch mit § 471; alle derartigen Bestimmungen, deren es noch mehr gibt, sind als gültig anzusehen.

§ 13.

2) Die Gültigkeit derjenigen Bestimmungen, welche eine Beschränkung der Verpflichtungen der Bahn enthalten.

Ungültig sind dagegen diejenigen Bestimmungen der V.-O., welche eine Beschränkung der in § 471 bezeichneten Verpflichtungen der Eisenbahn enthalten; eine solche würde mit der ausdrücklichen gesetzlichen Vorschrift des § 471 in Widerspruch stehen. Hierin liegt die einzige Grenze, welche vom H.-G.-B. der V.-O. gezogen ist. Daß diese hinsichtlich einiger Punkte von der V.-O. überschritten ist, wird vielfach behauptet. Für die Annahme eines derartigen Widerspruchs zwischen den Bestimmungen der V.-O. und denen des H.-G.-B. kommt es jedoch vielfach nur auf die Auslegung der betreffenden Vorschriften an.

So könnte zunächst in der Aufstellung besonderer Formvorschriften für gewisse Handlungen durch die V.-O. in Abweichung vom H.-G.-B. eine nach § 471 unzulässige Beschränkung der Verpflichtungen der Eisenbahn erblickt werden.

Tatsächlich hat man auch als eine solche Beschränkung die Vorschrift des § 32, 2 V.-O. „Will der Reisende das Interesse an der Lieferung angeben, so muß dies unter Zahlung der tarifmäßigen Gebühr „spätestens ½ Stunde vor Abgang des Zuges" erfolgen," angesehen. Denn wird diesem Erfordernis nicht entsprochen, so kann die Bahn die Angabe des Interesses ablehnen.

[1]) Staub 459 Anm 20. Eger N. 420. 422. Düring Hach. Anm. II zu Ziff. I § 459. and. Meinung. Makower § 459 I, e.

Dadurch aber wird die Angabe des Interesses erschwert, und damit werden die Fälle der Haftpflicht der Bahn für den erhöhten Schadenersatz verringert, die Verpflichtungen der Bahn also beschränkt. Doch diese Vorschrift steht nicht mit § 463 H.-G.-B. in Widerspruch, wie Thöl[1]) annimmt; denn § 463 verweist ausdrücklich auf die V.-O. Es soll das Interesse gerade „nach Maßgabe der V.-O." angegeben werden. Diese hat hiervon nur Gebrauch gemacht.[2])

Dasselbe gilt für § 92 V.-O.: „der Betrag, der das Interesse an der Lieferung darstellt, ist in den Frachtbrief „an der dafür vorgesehenen Stelle" „mit Buchstaben" einzutragen." Auch hier handelt es sich nur um eine ergänzende Bestimmung der V.-O. zu § 463. Ablehnen allerdings darf die Bahn den Transport nicht bei Nichteinhaltung dieser Formerfordernisse, wie es die Allgemeine Zusatzbestimmung I zu § 84 V.-O. von 1899 S. 538 vorschreibt: es gilt vielmehr dann nur die Deklaration des Interesses als nicht erfolgt.[3])

Ein anderes Formerfordernis stellte § 90 Abs. 5 der alten V.-O. von 1892 auf, nämlich das Erfordernis der Schriftlichkeit für die in § 90 Abs. 2. N. 1-4 bezeichneten Entschädigungsansprüche. Dieses Erfordernis würde jedoch mit § 438, 2 u. 5 und § 464, 2 H.-G.-B. hinsichtlich der in § 97 Ziff. 1 u. 3 der neuen V.-O. aufgezählten Ansprüche in Widerspruch stehen und ist daher in dieser weggelassen, während es in Ziff. 2 u. 4 § 97 (der neuen V.-O.) beibehalten worden ist, da es hier keine dem H.-G-B widersprechende Beschränkung der Haftpflicht enthält.[4])

An sich können also solche formellen Erfordernisse sehr wohl eine unzulässige Beschränkung der Verpflichtungen der Bahn enthalten; sie sind nur zulässig, wenn das H.-G.-B. sie selbst vorschreibt oder ihre Aufstellung durch die V.-O. verordnet oder zuläßt.

Mitunter liegt auch eine Beschränkung in einer geringfügigen Abweichung der Fassung der V.-O. von der des H.-G.-B.

[1]) Hand Recht III § 107 S. 218.
[2]) Goldschmidt Zeitschr. f. Hand R. Bd 26 S. 612, 613. Eger Kom. Note 139.
[3]) Staub § 463 Anm. 1. Eger Note 457.
[4]) Eger Kom. N. 474.

In zahlreichen Fällen wiederholt die V.-O. wörtlich die betreffenden Vorschriften des H.-G.-B.; dies erschien vielfach des Zusammenhanges wegen als zweckmäßig, vgl. z. B. § 97, 1 mit § 438 1, — § 100, 3 mit 469, 2 — § 84 mit 456, 1 — § 67, 3 mit 453, 3 u. 4. — § 88, 2 mit 457, 2. Gegen die Gültigkeit einer solchen wörtlich aus dem Handelsgesetzbuch entnommenen Bestimmung der V.-O. ist selbstversändlich nichts einzuwenden. In zahlreichen Fällen aber weicht die V.-O. von der Fassung des H.-G.-B. ab, sie macht einen Zusatz, läßt etwas aus oder verändert den Wortlaut. Eine derartige Abweichung ist zwar meistens bedeutungslos, ist nur der größeren Deutlichkeit wegen erfolgt oder dient nur zur näheren Ausführung und Erklärung der betreffenden Vorschriften des H.-G.-B So fügt z. B. § 71, 2 S. 4 V.-O. im Gegensatz zu § 470 der gesetzlichen Bestimmung hinzu „Wegen der Unterbrechung der Verjährung bewendet es bei den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften," oder § 87, 1 V.-O. ersetzt die Bestimmung des § 460, 1 H.-G.-B. „bis zu den aus der Verkehrsordnung sich ergebenden Normalsätzen" durch die Fassung „bis zu nachstehenden Normalsätzen."[1])

Mitunter aber erhält durch eine derartige Aenderung die betreffende Bestimmung des H.-G.-B. einen anderen Sinn, und durch eine so geringfügige Abweichung kann möglicherweise leicht eine Beschränkung der Verpflichtungen der Bahn herbeigeführt werden.

So heißt es in § 89 V.-O. „Die Eisenbahn kann in besonderen Bedingungen (Ausnahmetarifen) einen im Fall des Verlustes, der Minderung oder der Beschädigung zu erstattenden Höchstbetrag festsetzen." § 461, 1 H.-G.-B. erwähnt im Gegensatz hierzu nur Verlust oder Beschädigung, nicht aber Minderung. Bei einer nur formellen allein auf den Wortlaut sehenden, bei einer Buchstaben-Interpretation, könnte man aus dieser Abweichung den Schluß ziehen, daß nach dem Willen des H.-G.-B. die Eisenbahn für Minderung keinen Höchstbetrag festsetzen dürfe; wird ihr nun durch die V.-O. dieses Recht gegeben, so würde hierin eine Beschränkung ihrer Haftpflicht liegen. Geht man jedoch

[1]) vgl. Makower Kom. § 460 I.

auf den Sinn dieser Bestimmung ein, so ist es klar, daß Verlust eines Gutes die Minderung desselben mit umfaßt Denn Minderung ist immer ein teilweiser Verlust, ein Verlust in quantitativer Beziehung. Dasselbe gilt für § 88 V.-O. und § 457 H.-G.-B.[1])

Einen ähnlichen Zusatz enthält die V.-O. in § 97 Abs. 2 Ziff. 4 im Gegensatz zu § 464 H.-G.-B. „Entschädigungsansprüche gegen die Bahn bleiben trotz Bezahlung der Fracht und Abnahme des Gutes bestehen, wenn wegen äußerlich nicht erkennbaren Mängeln „unverzüglich nach der Entdeckung und spätestens binnen einer Woche nach der Abnahme" eine Untersuchung beantragt wird." Nach dem H.-G.-B. genügt es, daß dieser Antrag binnen einer Woche gestellt wird; dagegen ist es nicht erforderlich, daß dies unverzüglich nach der Entdeckung geschieht. Darin daß letzteres die V.-O. verlangt, könnte man eine Einschränkung ihrer Haftung in Abweichung von den gesetzlichen Bestimmungen erblicken.[2]) Doch es ist wohl anzunehmen, daß in diesem Fall die allgemeine Vorschrift des § 438, 3 H.-G.-B., nach welcher ebenfalls unverzüglich nach der Entdeckung des Mangels die Feststellung desselben beantragt werden muß, auch für § 464 gilt, zumal dieser ausdrücklich auf § 438 Bezug nimmt. Dieser in die V.-O. aufgenommene Zusatz ist daher nicht ungültig, er müßte vielmehr auch ohne besondere Wiederholung sowieso gelten.[3])

Auch eine Auslassung, welche die V.-O. gegenüber dem H.-G.-B. vornimmt, kann unter Umständen eine unzulässige Beschränkung der Verpflichtungen der Bahn, wenn sie beabsichtigt war, zur Folge haben. Dies gilt für § 98, 1 V.-O., welcher dem § 439 H.-G.-B. entspricht. Dieser verweist hinsichtlich der Verjährung von Ansprüchen gegen die Bahn auf § 414, in welchem bestimmt ist „die Verjährungsfrist kann durch Vertrag verlängert werden." Diese Bestimmung hat die V.-O. bei der Wiederholung des § 439 in § 98, 1 nicht mit aufgenommen. Es ist aber wohl nicht anzunehmen, daß die V.-O. eine vertragsmäßige Verlängerung der Verjährungsfrist ausschließen wollte, eine Be-

[1]) Düring Hach S. 654, Eger N. 527 u. 481, Makower S. 1608 Staub zu § 461.

[2]) Düring Hach. § 464 II, 2.

[3]) Makower § 464 I. Staub. 464 Anm. 1. Eger S. 569, und Meinung Düring Hach 464 II, 2.

stimmung, die allerdings nichtig sein würde. Aus der Fassung des § 98 ist eine solche Absicht jedenfalls nicht zu entnehmen; vielmehr wird man diese Bestimmung des H.-G.-B. als fortbestehend betrachten müssen, wenn auch die V.-O. besser getan hätte, sie mit in den Text aufzunehmen.[1])

In vielen Fällen ferner hält sich die V.-O. überhaupt nicht an den Wortlaut des H.-G.-B. sondern gibt die gesetzlichen Bestimmungen nur dem Sinne nach wieder oder stellt vollkommen eigene auf über Gegenstände, welche das H.-G.-B. selbst nicht geregelt hat.

So bestimmt § 76 Abs. 1 Satz 2 V.-O. „Der Uebergabe des Gutes an den Empfänger steht gleich die Uebergabe an die Zoll- oder Steuerverwaltung, in deren Abfertigungsräumen oder Niederlagen sowie die nach dieser Ordnung zulässige Hinterlegung bei einem Spediteur oder in einem öffentlichen Lagerhause." Nach § 456 haftet die Bahn nur für den Schaden, der in der Zeit von der Annahme bis zur Ablieferung entsteht. Nimmt man nun an, daß im Sinne des H.-G.-B. die Schadensersatzpflicht der Bahn erst mit der Ablieferung an den Empfänger, nicht schon mit der Ablieferung an die Zoll- und Steuerverwaltung oder den Spediteur erlöschen soll, so würde diese Anordnung der V.-O. eine nach § 471 unzulässige Beschränkung der Verpflichtungen der Bahn enthalten. Jedenfalls verlangt § 456 nicht unbedingt eine direkte und unmittelbare Ablieferung an den Empfänger; diese kann vielmehr auch in anderer Weise bewirkt werden. Man wird daher eine Ablieferung im Sinne des Gesetzes schon dann als vorliegend erachten können, wenn das Gut am Bestimmungsort an die Zoll- und Steuerverwaltung, welche ja doch eine öffentliche Einrichtnng ist, abgeliefert worden ist und die Bahn den Empfänger durch Anzeige von der Ankunft des Gutes und durch Zustellung der Begleitpapiere in den Stand gesetzt hat darüber zu verfügen, eine Ansicht, welcher auch das Reichsoberhandelsgericht beigetreten ist. Entsch. Bd. 14, S. 293 2, 254 und das Reichsgericht Bd. 13, 168.[2]) Insoweit wird also § 76 V.-O. als gültig anzusehen sein.

[1]) Eger N. 483, 7 anders Makower § 470 II, b.

[2]) Eger N. 417 u. 411. Staub zu § 429 Anm. 8. Lehmann S. 377. Anm. 1 and. Mein. Makower § 429 I, a 3 S.

Ungültig dagegen ist meines Erachtens § 31, 1 V.-O. Hiernach hat die Bahn das Recht, wenn sie unverpacktes oder mangelhaft verpacktes Gepäck, welches sie eigentlich zurückweisen kann, trotzdem zur Beförderung annimmt, auf den Gepäckschein einen entsprechenden Vermerk zu setzen. Die Annahme des Gepäckscheins mit dem Vermerk gilt als Anerkenntnis dieses Zustandes seitens des Reisenden. Demgegenüber verlangt § 459 Abs 1. Ziff. 1, welcher gemäß § 35, 1 V.-O. für Reisegepäck entsprechend anwendbar ist, für den Ausschluß der Haftung der Bahn eine „Erklärung" des Reisenden. Es kann daher nicht schon ein in den Gepäckschein aufgenommener Vermerk der Bahn selbst, wenn auch der Reisende den Schein vorbehaltlos annimmt, genügen, um ihre Haftung auszuschließen. Man kann nicht der in § 459 geforderten eigenen ausdrücklichen Erklärung des Absenders die stillschweigende Annahme einer von der Bahn abgegebenen Erklärung gleichstellen [1]) Man wird also diese Vorschrift, weil im Widerspruch mit § 471 stehend, nicht für geeignet ansehen können, die Haftung der Bahn auszuschliessen. Diese muß vielmehr, um sich zu befreien, die mangelhafte Verpackung besonders nachweisen. Die vorbehaltlose Annahme des Gepäckscheins kann nur für die freie Beweiswürdigung des Richters in Frage kommen.

Ferner bestimmt § 71, Abs 2 Satz 1: „die Verjährung des Anspruchs auf Rückerstattung zuviel erhobener Fracht sowie die Verjährung der in § 439 bezeichneten Ansprüche d. h. der Ansprüche aus dem Frachtvertrage wird durch die schriftliche Anmeldung des Anspruchs bei der Eisenbahn gehemmt." Gehemmt aber wird die Verjährung nur, wenn der Berechtigte den Anspruch anmeldet. Wer berechtigt ist, bestimmt sich nach den allgemeinen Vorschriften des Handels- und Bürgerlichen Rechts. Im Gegensatz hierzu setzt die V.-O. in § 70, 3 einseitig fest, daß zur Empfangnahme erhobener Mehrfracht und Geltendmachung von Frachterstattungsansprüchen berechtigt sein soll, wer die Mehrzahlung an die Eisenbahn geleistet hat. Soweit diese Regelung mit dem materiellen Recht nicht zusammenfällt, kann diese Be-

[1]) Makower § 459 III b. Düring Hach. 459 II zu Ziff. 2. and. Mein. Eger N. 123.

stimmung der V.-O. keinen Anspruch auf Gültigkeit erheben. Denn für § 470, 2 ist das materielle Recht maßgebend. Nur die Anmeldung eines hiernach Berechtigten bewirkt eine Hemmung der Verjährung, nicht aber die Anmeldung eines anderen, dessen Berechtigung sich auf § 70, 3 V.-O. stützt. Wäre § 70, 3 gültig, so wäre dadurch das Recht des aus § 470 des H.-G.-B. eigentlich Berechtigten zur Erhaltung seiner Ansprüche gegen die Bahn, soweit dies nach § 70 V.-O. einem anderen zustehen würde, ausgeschlossen.[1]) Dies ist aber mit § 471 nicht zu vereinen.

Eine ebenfalls ungültige Bestimmung enthielt § 87, 2 der alten V.-O. „Beweist die Bahn, daß kein Schaden entstanden ist, so ist keine Vergütung zu leisten"; diese ist jetzt in § 94 der neuen V.-O. fortgelassen.[2])

Ebenso ist die schon von Thöl[3]) hinsichtlich des § 25 des alten Betriebsreglements angegriffene Bestimmung des § 31, 3 der alten V.-O., welche die Haftpflicht der Bahn für den Fall einschränkte, daß in Folge von alten noch auf den Gepäckstücken befindlichen Beförderungszeichen eine Verschleppung eintrat, jetzt in § 31, 2 der neuen V.-O. beseitigt worden.[4])

§ 14.

3) Die Gültigkeit derjenigen Bestimmungen, welche Delegationen zum Erlaß von Verordnungen an andere Behörden enthalten.

Abgesehen von der durch Beschränkung der Verpflichtungen der Eisenbahn herbeigeführten Ungültigkeit einzelner Bestimmungen der V.-O kann dieselbe sich auch noch aus anderen Gründen ergeben z. B. wegen eines Verstoßes gegen allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze. So ist es fraglich, ob die V.-O. nur wieder vom Bundesrat abgeändert oder ergänzt werden kann, oder auch von anderen Behörden, denen dieses Recht vom Bundesrat übertragen ist.

[1]) Düring. Hach § 470, IV, 2 c u. Eger N. 295 u. 485.
[2]) Eger S. 555 u. 552. Staub § 466 Anm. 5.
[3]) Handels-Recht III § 54 S. 111
[4]) Düring Hach. S. 697. Eger N. 124.

Faßt man das große Gebiet des Güter- und Personentransportes ins Auge, so ergiebt es sich von selbst, daß der Bundesrat unmöglich alle einzelnen Bestimmungen selber erlassen kann; andererseits bedürfen aber auch die von ihm beschlossenen Vorschriften noch der näheren Ausführung und Ergänzung. Wenn er daher aus diesen Gründen in der V.-O. Eing. Best. § 2, 1 den Eisenbahnen das Recht überträgt, mit Genehmigung der Landesaufsichtsbehörde Ausführungsbestimmungen zur V.-O. zu erlassen, oder in Eing. Best. § 2, 2 bestimmt, daß Abweichungen von der V.-O. in Berücksichtigung besonderer Verhältnisse für einzelne Bahnstrecken etc. von der Landesaufsichtsbehörde unter Zustimmung des Reichseisenbahnamtes genehmigt werden können, so ist diese Regelung durchaus zulässig; vergl. § 16, 6, § 35, 2, § 56, 9, § 6, 4, § 78, 3 u. and. Allerdings ist auch nicht anzunehmen, daß alle diese Anordnungen der einzelnen Bahnverwaltungen ebenfalls Rechtsverordnungen sein sollen. Dies geht schon daraus hervor, daß bei ihnen nicht die Verkündigung im Reichsgesetzblatt vorgeschrieben ist, sondern daß sie mit der Aufnahme in die Tarife schon Gültigkeit erlangen. Sie sind eben bloße vertragsmäßige Vorschriften und ändern die V.-O. selbst nicht ab.[1])

Anders dagegen verhält es sich mit dem in der V.-O, dem Reichseisenbahnamt verliehenen Recht „vorläufige oder vorübergehende Aenderungen einzelner Vorschriften der V.-O., sei es nur für bestimmte Bahnstrecken oder Verkehrsbeziehungen im Einverständnisse mit der beteiligten Landesaufsichtsbehörde zu verfügen.“ Diese durch das Reichseisenbahnamt vorzunehmenden Aenderungen sollen nach Absicht der V.-O. ebenfalls Rechtsnormen schaffen und demgemäß im Reichsgesetzblatt verkündet werden. Es fragt sich jedoch, ob der Bundesrat berechtigt ist, dem Reichseisenbahnamt ein solches Recht zu übertragen. Die V.-O. ist wie oben gezeigt, eine Rechtsverordnung und konnte als solche nur auf Grund spezieller gesetzlicher Ermächtigung ergehen. Diese Ermächtigung aber hat das H.-G.-B. nur dem Bundesrat erteilt. Das Recht zu Abänderungen steht nur

[1]) Makower § 453 III, d. Eger N. 7.

demjenigen zu, der das Recht zum Erlaß hat. Infolgedessen kann allein der Bundesrat Aenderungen der V.-O. vornehmen. Eine Uebertragung dieses Rechtes an das Reichseisenbahnamt ist unzulässig; dieses bedürfte vielmehr ebenfalls einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung, wenn es zu Aenderungon befugt sein sollte. Somit kann man also diese Bestimmung der V.-O. § 2, 4 nicht als rechtsbeständig ansehen. Die Verfügungen des Reichseisenbahnamtes haben nicht die Kraft, die Vorschriften der V.-O. materiell abzuändern.[1])

Ebenso erscheint die Gültigkeit derjenigen Bestimmungen der V.-O. zweifelhaft, in denen sie vorschreibt, daß gewisse Gegenstände in den Tarifen geregelt werden sollen, während das H.-G.-B. gerade hinsichtlich dieser Gegenstände die Regelung durch die V.-O. selbst verlangt. Das Gesetz will eben, daß diese Gegenstände vom Bundesrat einheitlich für das ganze Reich normiert werden und durch Aufnahme in die V.-O. die Bestimmungen hierüber gesetzesgleiche Wirkung erlangen. Daher erscheint es als durchaus unzulässig, daß der Bundesrat dieses Recht den Eisenbahnverwaltungen delegiert; denn damit wird statt der vom Gesetz vorgesehenen Einheit eine Verschiedenartigkeit der Bestimmungen bewirkt, statt Rechtsnormen sind sie dann bloße tarifarische oder vertragsmäßige. Während in § 461 H.-G.-B. den Eisenbahnen das Recht gegeben ist allgemein einen Höchstbetrag festzusetzen, soll nach § 462 hinsichtlich von Gold und Kostbarkeiten dies die V.-O. tun. Dieser ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung entgegen trifft diese selbst keine Vorschriften, sondern überträgt in § 89, 2 dieses Recht ebenfalls den Eisenbahnverwaltungen. Das Gleiche gilt für § 35, 2 hinsichtlich des Reisegepäcks entgegen § 465, 2 und für § 92, 4 betr. die Angabe des Lieferungsinteresses entgegen § 463 H.-G.-B.[2])

Andererseits kann auch das Umgekehrte der Fall sein; es kann das H.-G.-B. auf die Tarife verweisen, während die ent-

[1]) Eger N. 4. Laband Staatsr. II, § 58. Zorn Staatsr. I, § 6. Arndt Verordnungsr. S. 109 ff. u. S. 169 ff.

[2]) Eger S. 529 u. 158. Düring Hach. S. 674 u. 680. Makower S. 1602. 1603. § 465 II, 2.

sprechende Bestimmung der V.-O. auf sich selbst verweist und die V.-O. selbst die entsprechenden Vorschriften gibt. Auch dies muß unzulässig erscheinen. Denn das H.-G.-B. trennt scharf Verkehrsordnung und Tarife. Wenn auch unter Tarifen nicht bloß Transportpreisverzeichnisse, sondern auch reglementarische Bestimmungen zu verstehen sind, so kann doch Tarif niemals gleichbedeutend mit V.-O. sein. Vielmehr soll eben nach dem Willen des Gesetzes gerade hinsichtlich gewisser Bestimmungen die V.-O. zur Ergänzung der gesetzlichen Normen dienen, hinsichtlich anderer die Tarife; das eine Mal soll der Bundesrat, das andere Mal sollen die Eisenbahnverwaltungen berechtigt sein, die betreffenden Vorschriften zu erlassen. Demgemäß können nach § 459 Abs. 1 Ziff. 1 u. 3 H.-G.-B. nur die Bestimmungen der Tarife die Wirkung haben, die Haftung der Bahn unter Berücksichtigung der sonstigen Voraussetzungen auszuschließen, keinesfalls aber die Bestimmungen der V.-O. Die Einschaltung in § 86 V.-O. Ziff. 1 u. 3 „nach den Bestimmungen dieser Ordnung“ ist daher als ungültig anzusehen.[1])

Schluss.

§ 15.

Zusammenfassung.

Obwohl also der Bundesrat durch das Handelsgesetzbuch das Recht erhalten hat, die Verkehrsordnung gültig zu erlassen, hat er sich doch hierbei nicht immer innerhalb der ihm vom Gesetz gezogenen Grenzen gehalten. Denn, wie aus obiger Darlegung hervorgeht, enthält die V.-O. einige Bestimmungen, gegen deren Gültigkeit nicht geringe Bedenken erhoben werden können und von denen ein Teil sogar für ungültig zu erachten ist.

Bei einer Neubearbeitung der gegenwärtig geltenden V.-O. von 1908 werden daher die oben besprochenen Bestimmungen einer eingehenden Prüfung zu unterziehen sein.

---

[1]) Eger S. 498, 499, 503 and. Mein. Makower S. 1576. Düring Hach S. 664.

Lebenslauf.

Am 5ten Oktober 1888 wurde ich, Johannes Blindow, Sohn des Königlichen Superintendenten und Pastor prim. zu Ohlau, Hans Blindow, und seiner Ehefrau Martha, geb. Groeling, in Saabor, Kreis Grünberg, geboren. Ich bin preußischer Staatsangehöriger und evangelischer Konfession.

Nachdem ich drei Jahre die Volksschule in Marschwitz, Kr. Ohlau, besucht hatte, trat ich Ostern 1898 in die Sexta des Kgl. Gymnasiums zu Potsdam ein. Ostern 1901 kam ich von dort auf das Gymnasium zu Ohlau, wo ich Ostern 1907 die Reifeprüfung bestand.

Hierauf studierte ich sechs Semester Rechts- und Staatswissenschaften und zwar an der Universität Berlin zwei Semester, an der Universität Freiburg i. B. ein Semester und an der Universität Breslau drei Semester. Hier bestand ich am 30. Juni 1910 das Referendarexamen und am 13. Juli 1910 die mündliche Königl. Doktorprüfung.

Hierauf erfolgte meine Ernennung zum Referendar am Königl. Amtsgericht Haynau.

Seit dem 1ten Oktober 1910 genüge ich meiner militärischen Dienstpflicht im Grenadierregiment König Friedrich Wilhelm II. (1. Schles). Nr. 10 in Schweidnitz.